



# แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๕๒)

ในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง  
๙ มีนาคม ๒๕๕๓



# **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง**

**(พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๕๒)**

ในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง  
๙ มีนาคม ๒๕๕๓

**แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๕๒)**

**ในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง**

**๙ มีนาคม ๒๕๕๓**

**ISBN 978-616-7248-16-5**

พิมพ์ครั้งแรก : มีนาคม ๒๕๕๓

จำนวนพิมพ์ ๑,๕๐๐ เล่ม

**จัดพิมพ์โดย: สำนักงานศาลปกครอง**

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ ต่อ ๑๐๖๑๖ และ ๑๐๕๖๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๔๕

<http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ บริษัท ประชาชน จำกัด ๓๕ ซอยพิพัฒนา ถนนสีลม บางรัก กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๖๓๖ ๖๕๕๐ - ๘, ๐ ๒๒๓๔-๒๐๖๒, ๐ ๒๒๓๕ ๐๓๘๙ โทรสาร ๐ ๒๒๓๘ ๑๐๗๔

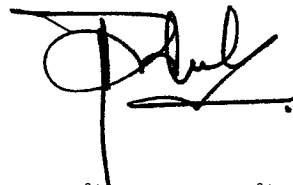
## คำนำ

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง และในบรรดากลไกทั้งหลายนั้นต่างยอมรับกันอย่างหนักแน่นว่า ศาลปกครองเป็นกลไกที่สำคัญและมีประสิทธิภาพยิ่งในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำทางปกครอง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด

นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนปัจจุบันมีคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่นอกจากจะมีผลผูกพันคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมีผลผูกพันบุคคลภายนอกในกรณีต่างๆ อีกด้วย กล่าวคือ ปรากฏคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในส่วนที่วางหลักกฎหมายปกครองสำคัญ หรือในส่วนที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่างๆ ล้วนแต่จะเป็นบรรทัดฐานและแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย อันจะทำให้เกิดการหยั่งรากการปกครองบ้านเมืองที่ดีดำรงต่อไปได้อย่างยั่งยืน

ในโอกาสครบรอบ ๙ ปีของการจัดตั้งศาลปกครองในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงได้ถือโอกาสนี้ จัดให้มีการรวบรวมคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่น่าสนใจ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน จัดทำเป็นแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อเผยแพร่สำหรับตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง และบุคคลทั่วไป และโดยที่การจัดทำในครั้งนี้เนื่องจากมีเวลาจำกัด การรวบรวมข้อมูลอาจยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่ก็จะได้ดำเนินการปรับปรุงข้อมูลให้สมบูรณ์ทันสมัยเป็นการต่อเนื่องต่อไป

ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ขอขอบคุณคณะอนุกรรมการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์และวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องที่เป็นธุระในการจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการเล่มนี้



(ศ.ดร.อัคราทร จุฬารัตน)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

๙ มีนาคม ๒๕๕๓

**ภาค ๑**  
**ภาคทั่วไป**

<b>บทที่ ๑</b>	<b>โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง</b>	<b>๓</b>
	๑. โครงสร้างของศาลปกครอง	๓
	๒. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง	๔
	๓. หลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง	๑๒
<b>บทที่ ๒</b>	<b>“หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”</b> <b>ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒</b>	<b>๑๕</b>
	๑. หน่วยงานทางปกครอง	๑๕
	๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง	๑๕
	๑.๑.๑ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม	๑๕
	๑.๑.๒ ราชการส่วนท้องถิ่น	๑๖
	๑.๑.๓ รัฐวิสาหกิจที่ดั่งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา	๑๗
	๑.๑.๔ หน่วยงานอื่นของรัฐ	๒๑
	๑.๑.๕ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง	๒๒
	๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง	๒๕
	๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๒๙
	๒.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๓๐
	๒.๑.๑ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง	๓๐
	๒.๑.๒ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล	๓๒
	๒.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๓๔
<b>บทที่ ๓</b>	<b>อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง</b>	<b>๓๗</b>
	๑. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๓๗



๑.๑ การใช้อำนาจในการออกกฎ	๓๗
๑.๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะ เป็นการออก “กฎ”	๓๗
๑.๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ลักษณะ ของการออก “กฎ”	๕๕
๑.๒ การใช้อำนาจในการออกคำสั่ง	๕๙
๑.๒.๑ คำสั่งทางปกครอง	๕๙
๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “คำสั่งต่างๆ”	๖๐
๒) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “หนังสือต่างๆ”	๖๖
๓) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “มติของสภาหรือคณะกรรมการ”	๖๘
๔) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุญาต”	๖๙
๕) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุมัติ”	๗๐
๖) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การวินิจฉัยอุทธรณ์”	๗๐
๗) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “ประกาศ”	๗๑
๑.๒.๒ คำสั่งทางปกครองทั่วไป	๗๓
๑.๒.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่พิพาท เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งประเภทใด	๗๕
๑.๒.๔ กรณีที่ “ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง”	๗๗
๑) กระบวนการภายในฝ่ายปกครอง	๗๗
๒) มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง	๘๓
๓) การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับที่ดิน	๘๔
๔) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคัดค้านการรังวัดที่ดิน ของเอกชน	๘๘



๕) ข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงานของ หน่วยงานของรัฐ	๘๘
๖) การใช้สิทธิตามสัญญา	๘๘
๑.๓ การใช้อำนาจกระทำการอื่นใด	๘๙
๑.๔ การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๙๓
๑.๔.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	๙๓
๑.๔.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	๑๐๒
๑.๕ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่	๑๐๔
๑.๕.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย	๑๐๔
๑.๕.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ	๑๑๕
๑.๕.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่ง	๑๑๖
๑.๕.๔ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๑๑๙
๑.๕.๕ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) โดยไม่ได้ระบุว่า เป็นการกระทำละเมิดจากกรณีใด	๑๒๒
๑.๖ สัญญาทางปกครอง	๑๒๓
๑.๖.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง	๑๒๕
๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๑๒๕
๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากมีลักษณะเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔	๑๔๒
๓) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง มากกว่าหนึ่งลักษณะสัญญา	๑๔๗
๔) แนวคำวินิจฉัยกรณีอื่นๆ	๑๕๓



๑.๖.๒	กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๕๕
	๑) สัญญาค้ำประกันสัญญาทางปกครอง	๑๕๕
	๒) การรับสภาพความรับผิดชอบในหนี้ที่เกิดจาก สัญญาทางปกครอง	๑๕๗
	๓) สัญญารับดูแลรักษาทรัพย์สินจำหน่ายตามสัญญาจำหน่าย เพื่อประกันหนี้เงินกู้ยืม	๑๕๗
๑.๖.๓	กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง	๑๕๘
	๑) สัญญาจ้างแรงงานพนักงานรัฐวิสาหกิจ	๑๕๘
	๒) สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับของกรุงเทพมหานคร	๑๕๘
	๓) สัญญากู้ยืม	๑๕๙
	๔) สัญญาซื้อขาย	๑๖๑
	๕) สัญญาเช่า/ให้เช่า	๑๖๔
	๖) สัญญาอื่นๆ ที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่ สัญญาทางปกครอง	๑๖๕
๑.๗	การกระทำอย่างอื่นที่เป็นความรับผิดของรัฐ	๑๖๖
	๑) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๑๖๖
	๒) กรณีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการรอนสิทธิ	๑๗๐
	๓) กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ข้าราชการ คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ	๑๗๐
	๔) กรณีฟ้องขอให้จ่ายเงินรางวัลนำจับ	๑๗๔
๑.๘	การกระทำในกรณีอื่นๆ	๑๗๕
	๑.๘.๑ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคล ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด	๑๗๕
	๑.๘.๒ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐ ในบางกรณีต่อศาลปกครอง	๑๗๗
๒.	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง	๑๗๙
	๒.๑ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่กฎหมายกำหนดให้ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๗๙
	๒.๑.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร	๑๗๙





๒.๑.๒ การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ	๑๘๐
๒.๑.๓ การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลชั้นฎีกาพิเศษ	๑๘๑
๑) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว	๑๘๑
๒) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน	๑๘๔
๓) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร	๑๘๐
๔) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ	๑๘๔
๕) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย	๑๘๕
๒.๒ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๘๗
๒.๒.๑ การกระทำทางรัฐบาล	๑๘๗
๑) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	๑๘๗
๒) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา	๑๘๙
๓) งานทางนโยบาย	๒๐๐
๒.๒.๒ กระบวนการทางนิติบัญญัติ	๒๐๐
๒.๒.๓ การพิพากษาของศาลและการบังคับคดีตามคำพิพากษา	๒๐๑
๒.๒.๔ การดำเนินกิจการทางศาสนาและการปกครองสงฆ์	๒๐๓
๑) การดำเนินกิจการทางศาสนา	๒๐๓
๒) การปกครองสงฆ์	๒๐๔
๒.๒.๕ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๒๐๖
๑) การออกหมายเรียก	๒๐๖
๒) การจับกุม	๒๐๖
๓) การปรับ	๒๐๗
๔) การปล่อยชั่วคราว	๒๐๗
๕) การสอบสวนและการเสนอความเห็น	๒๐๘
๖) การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน	๒๐๘
๒.๒.๖ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง	๒๑๐



๒.๒.๗ การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป	๒๑๒
๑) การรักษาพยาบาล	๒๑๒
๒) การขับรถ	๒๑๓
๓) การปิดกั้นลำน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า	๒๑๓
๔) การดูแลรักษาที่ราชพัสดุ	๒๑๔
๕) การดูแลรักษาต้นไม้	๒๑๔
๖) การแจ้งความร้องทุกข์	๒๑๕
๗) การขุดลอกทางน้ำนอกเขตชลประทาน	๒๑๕
๘) การหักเงินบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระหนี้ตามคำขอ	๒๑๖
๒.๒.๘ การเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	๒๑๖
๒.๒.๙ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	๒๒๑
๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครอง กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาหรือ มีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน	๒๒๒
๓.๑ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา เกี่ยวพันกัน	๒๒๒
๓.๒ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายประเด็น เกี่ยวพันกัน	๒๒๔
๓.๒.๑ กรณีที่ประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจ ของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง	๒๒๔
๓.๒.๒ กรณีที่ประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองสูงสุด	๒๒๘
<b>บทที่ ๔ เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง</b>	๒๒๙
๑. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง	๒๒๙
๑.๑ ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย	๒๒๙
๑.๑.๑ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๒๒๙
๑) เหตุแห่งการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๒๓๐
(๑) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการ ออกกฎ	๒๓๐



(๒) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ ออกคำสั่ง	๒๔๑
(๓) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ กระทำอื่น	๒๖๓
(๔) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ ละเลยต่อหน้าที่	๒๖๘
(๕) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๒๗๔
(๖) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่	๒๗๕
(๗) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากสัญญา ทางปกครอง	๒๗๙
(๘) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ กระทำที่เป็นความรับผิดชอบอื่น	๒๘๐
(๙) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการ กระทำในกรณีอื่นๆ	๒๘๕
๒) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๒๘๖
(๑) หน่วยงานทางปกครอง	๒๘๖
(๒) ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐ	๒๘๗
(๓) คณะบุคคล	๓๐๔
(๔) ชุมชน	๓๐๙
๑.๑.๒ กรณีที่กฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดี	๓๑๓
๑.๒ การขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ	๓๑๔
๑.๒.๑ กรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล	๓๑๔
๑) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้ มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง	๓๑๕
๒) กรณีที่มีผลบังคับเป็นไปตามบทบัญญัติของ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว	๓๒๐
๓) กรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามูลเหตุแห่งการ ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว	๓๒๑



๑.๒.๒	กรณีที่จำเป็นต้องมีค้ำประกันของศาล	๓๒๙
	๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่กำหนดค้ำประกันได้	๓๒๙
	(๑) คำขอให้ศาลกำหนดค้ำประกันโดยการสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน	๓๒๙
	(๒) คำขอให้ศาลกำหนดค้ำประกันโดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด	๓๓๕
	(๓) คำขอให้ศาลกำหนดค้ำประกันโดยการสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ	๓๓๗
	(๔) คำขอให้ศาลกำหนดค้ำประกันโดยการสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง	๓๔๑
	(๕) คำขอให้ศาลกำหนดค้ำประกันโดยการสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย	๓๔๒
	๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่ไม่อาจกำหนดค้ำประกันได้	๓๔๓
๒.	ความสามารถในการฟ้องคดีปกครอง	๓๕๓
๓.	ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี	๓๕๔
	๓.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี	๓๕๔
	๓.๑.๑ กรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด	๓๕๔
	๓.๑.๒ กรณีที่ถือว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว	๓๖๑
	๓.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี	๓๗๑
	๓.๒.๑ กรณียื่นฟ้องภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๓๗๑
	๓.๒.๒ กรณียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา	๓๗๒

๓.๒.๓	กรณีดำเนินการผิดจากขั้นตอนหรือวิธีการตามที่ กฎหมายกำหนด	๓๙๑
๓.๒.๔	กรณียื่นฟ้องคดีโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนฟ้องคดี	๓๙๘
๓.๓	กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี	๔๑๙
๓.๓.๑	กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ตามกฎหมาย	๔๑๙
๓.๓.๒	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย คณะกรรมการ	๔๒๐
๓.๓.๓	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป	๔๒๓
๓.๓.๔	กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ	๔๒๔
๓.๓.๕	กรณีฟ้องการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง	๔๒๗
๔.	ระยะเวลาการฟ้องคดี	๔๒๘
๔.๑	ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง และสั่งห้ามการกระทำ	๔๒๘
๔.๑.๑	กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ	๔๒๘
๔.๑.๒	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	๔๔๕
๔.๑.๓	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป	๔๖๐
๔.๑.๔	กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน	๔๖๒
๔.๑.๕	ระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น	๔๖๓
๔.๒	ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร	๔๖๕
๔.๓	ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่น	๔๗๐
๔.๓.๑	การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด	๔๗๑
๔.๓.๒	การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๔๘๖
๔.๔	ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๔๙๑
๔.๔.๑	การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง	๔๙๒
๔.๔.๒	การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาสัมปทาน	๕๒๑



๔.๔.๓ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทุนการศึกษา	๕๒๘
๔.๔.๔ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน	๕๔๑
๔.๔.๕ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา กู้ยืมเงิน	๕๔๑
๔.๔.๖ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา รับฝากเก็บข้าวเปลือก แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวสาร	๕๔๒
๔.๔.๗ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ ข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ	๕๔๓
๔.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด	๕๔๔
๔.๖ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้อง การใช้อำนาจรัฐในบางกรณีต่อศาลปกครอง	๕๔๗
๔.๗ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ	๕๔๗
๔.๘ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไป	๕๕๙
๔.๘.๑ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐	๕๕๙
๔.๘.๒ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒	๕๖๓
๔.๘.๓ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการฟ้องคดี ปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง	๕๖๔
๔.๘.๔ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพหนี้	๕๖๕
๔.๘.๕ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพ ความรับผิด	๕๗๑
๔.๙ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล	๕๗๓
๔.๙.๑ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ	๕๗๓
๔.๙.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล	๕๘๑



๔.๑๐ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น	๕๕๒
๔.๑๐.๑ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม	๕๕๒
๔.๑๐.๒ กรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น	๕๕๒
๔.๑๐.๓ การเป็นที่สุดของคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้น กำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๓๐ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓	๖๐๑
๕. ค่าธรรมเนียมศาล	๖๐๓
๕.๑ การไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน (มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ประกอบกับข้อ ๓๗ วรรคสอง)	๖๐๔
๕.๒ การสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่ม (ข้อ ๓๔ วรรคสี่)	๖๐๗
๕.๓ การคืนค่าธรรมเนียมศาล (ข้อ ๓๘)	๖๐๘
๕.๔ การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา ๔๕/๑ ประกอบกับ ข้อ ๔๑/๑ ถึงข้อ ๔๑/๖)	๖๒๐
๖. ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ	๖๒๘
๖.๑ ฟ้องซ้อน (ข้อ ๓๖)	๖๒๘
๖.๒ ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (ข้อ ๙๖)	๖๔๐
๖.๓ ฟ้องซ้ำ (ข้อ ๙๗)	๖๔๓
<b>บทที่ ๕ วิธีพิจารณาคดีปกครอง</b>	<b>๖๖๓</b>
๑. บททั่วไป	๖๖๓
๑.๑ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ข้อ ๕)	๖๖๓
๑.๑.๑ หลักผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อ หรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง ทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี	๖๖๓
๑.๑.๒ หลักเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป	๖๖๓
๑.๑.๓ หลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณี ไม่เสียค่าใช้จ่าย	๖๖๔
๑.๑.๔ หลักคำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม	๖๖๕
๑.๑.๕ หลักศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจทางปกครอง แทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๖๖๖
๑.๑.๖ การชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล	๖๖๗
๑.๑.๗ แบบคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง	๖๖๘
๑.๑.๘ หลักศาลที่มีอำนาจบังคับคดี	๖๖๘



๑.๑.๙ หลักศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอ	๖๖๘
๑.๑.๑๐ หลักการฟังความสองฝ่าย	๖๗๐
๑.๒ การยื่นหรือขยายระยะเวลา (ข้อ ๖)	๖๗๑
๑.๒.๑ กรณีที่ศาลปกครองไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลา	๖๗๑
๑.๒.๒ กรณีที่ศาลปกครองอนุญาตให้ขยายระยะเวลา	๖๗๒
๑.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ (ข้อ ๗)	๖๗๓
๑.๓.๑ กรณีที่ศาลเห็นเอง	๖๗๔
๑.๓.๒ กรณีคู่กรณีมีคำขอ	๖๘๐
๑.๔ การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล (ข้อ ๑๓)	๖๘๑
๑.๕ การแจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร	๖๘๑
๑.๕.๑ การแจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ (ข้อ ๑๕)	๖๘๑
๑.๕.๒ กรณีที่ไม่พบผู้รับ (ข้อ ๑๖ วรรคสอง)	๖๘๑
๒. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น	๖๘๓
๒.๑ อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียว (มาตรา ๖๑)	๖๘๓
๒.๒ การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง	๖๘๓
๒.๒.๑ การส่งสำเนาคำฟ้อง (ข้อ ๓๓)	๖๘๓
๒.๒.๒ ความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง (มาตรา ๔๕ ประกอบกับข้อ ๓๗)	๖๘๓
๑) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดี อาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขหรือชำระ ค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา ที่กำหนด	๖๘๕
๒) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม่อาจแก้ไข ให้ถูกต้องได้	๖๙๐
๓) เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	๖๙๐
๒.๒.๓ การส่งคำฟ้องไปศาลปกครองสูงสุด	๖๙๑
๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริง	๖๙๒
๒.๓.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม	๖๙๒
๑) คำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติม	๖๙๒
๒) คำให้การและคำฟ้องแย้ง (ข้อ ๔๓ - ข้อ ๔๖)	๖๙๙
๓) คำคัดค้านคำให้การ (ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘)	๗๐๒
๔) คำให้การเพิ่มเติม (ข้อ ๔๙)	๗๑๑





๒.๓.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล (ข้อ ๕๐ - ข้อ ๕๙)	๗๑๒
๒.๔ การแจ้งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง)	๗๑๓
๒.๕ การรับฟังพยานหลักฐาน (ข้อ ๖๔ - ข้อ ๖๘)	๗๑๔
๒.๖ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา	๗๑๔
๒.๖.๑ การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ ๖๙ - ข้อ ๗๔)	๗๑๔
๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ	๗๑๖
๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับ	๗๑๙
๒.๖.๒ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ ๗๕ - ข้อ ๗๗)	๗๒๑
๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ	๗๒๒
๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว	๗๓๑
๒.๖.๓ การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษา (ข้อ ๗๓ และข้อ ๗๖)	๗๓๙
๒.๖.๔ การขอให้ระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น ไว้เป็นการชั่วคราว (ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง)	๗๔๒
๒.๗ การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง	๗๔๖
๒.๗.๑ การร้องสอด (ข้อ ๗๘)	๗๔๖
๑) กรณีศาลเรียกเข้ามาเอง	๗๔๖
๒) กรณีบุคคลภายนอกยื่นคำร้องสอด	๗๔๘
๓) กรณีคู่กรณีมีคำขอ	๗๕๐
๔) ผลของการเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด	๗๕๑
๒.๗.๒ การรวมคดี (ข้อ ๗๙ วรรคหนึ่ง)	๗๕๑
๒.๗.๓ การแยกคดี (ข้อ ๗๙ วรรคสอง)	๗๕๑
๒.๗.๔ การโอนคดี (ข้อ ๘๐)	๗๕๒
๒.๗.๕ การถอนคำฟ้อง (ข้อ ๘๒)	๗๕๒
๒.๘ การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี	๗๕๔
๒.๘.๑ การนั่งพิจารณาคดี (ข้อ ๘๓ - ข้อ ๘๗)	๗๕๔
๒.๘.๒ การทำคำพิพากษาและคำสั่ง	๗๕๕
๑) ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน (ข้อ ๘๒)	๗๕๕



๒) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย (ข้อ ๙๕)	๗๖๒
๒.๙ การเข้าเป็นคู่ความแทนที่คู่ความมรณะ (มาตรา ๕๓)	๗๖๓
๒.๑๐ การขออนุญาตให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ (มาตรา ๖๒)	๗๖๕
๒.๑๑ การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (มาตรา ๗๕)	๗๖๖
๑) ผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองใหม่	๗๖๗
๒) กรณีที่ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้	๗๖๘
๓) กรณีที่ไม่อาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่	๗๖๘
๓. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด	๗๗๖
๓.๑ คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด	๗๗๖
๓.๒ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น	๗๗๖
๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น	๗๗๖
๓.๒.๒ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา	๗๗๗
๓.๒.๓ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์	๗๗๙
๓.๒.๔ แบบและเนื้อหาของอุทธรณ์	๗๘๐
๑) คำอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ	๗๘๐
๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมาย กำหนด (ข้อ ๑๐๑)	๗๘๐
๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)	๗๘๘
๓.๒.๕ การตรวจอุทธรณ์	๗๘๒
๑) คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน	๗๘๓
๒) คำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย	๗๘๖
๓) คำอุทธรณ์ยื่นโดยผิดระเบียบ	๘๐๐
๓.๒.๖ การยื่นสำนวน (ข้อ ๑๑๒)	๘๐๒
๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยัง ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่	๘๐๒



๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่	๘๑๑
๓.๒.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)	๘๑๑
๓.๓ คดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น	๘๑๒
๓.๓.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น	๘๑๒
๓.๓.๒ ระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง	๘๑๓
๓.๓.๓ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์	๘๑๖
๑) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด (ข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง)	๘๑๖
๒) คำสั่งระหว่างพิจารณา (ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง)	๘๑๘
๓.๓.๔ แบบและเนื้อหาของคำร้องอุทธรณ์	๘๒๐
๑) คำร้องอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ	๘๒๐
๒) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อ ๑๐๑)	๘๒๐
๓) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)	๘๒๔
๓.๓.๕ การตรวจคำร้องอุทธรณ์	๘๒๙
๑) คำร้องอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน	๘๓๔
๒) คำร้องอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย	๘๓๘
๓) คำร้องอุทธรณ์ยื่นโดยผิดระเบียบ	๘๔๓
๓.๓.๖ การยื่นสำนวน (ข้อ ๑๑๒)	๘๔๕
๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่	๘๔๕
๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่	๘๕๕
๓.๓.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)	๘๕๖



## ภาค ๒

## แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง

บทที่ ๑ การนำหลักกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ กับคดีปกครอง	๘๖๑
๑. หลักความเสมอภาค (การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม)	๘๖๑
๑.๑ การมีมติให้สิทธิพิเศษในการติดตั้งและให้บริการ เลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานภาครัฐ	๘๖๑
๑.๒ การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์ เป็นภาษาอังกฤษ	๘๖๓
๑.๓ การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ	๘๖๖
๑.๔ การรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการอัยการ ในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย	๘๖๘
๑.๕ การมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุ ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชา เข้ารับราชการ	๘๖๙
๑.๖ การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติงาน ในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ	๘๗๑
๑.๗ การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อทดสอบผู้ที่ประสงค์จะประกอบ วิชาชีพทนายความ	๘๗๒
๒. หลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	๘๗๓
๓. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล	๘๗๕
๓.๑ การประกาศกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก เป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	๘๗๕
๓.๒ การออกประกาศกำหนดเวลาห้ามใช้เครื่องมือ ทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาวางไข่	๘๗๘
๓.๓ การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามให้เครื่องมืออวนรุน ที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง	๘๗๙
๓.๔ การออกคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่	๘๘๐
๔. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	๘๘๒
๔.๑ การออกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า	๘๘๒
๔.๒ การขอประทานบัตรเหมืองแร่	๘๘๓



<b>บทที่ ๒</b>	<b>คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b>	<b>๘๘๗</b>
	๑. กรณีเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชน	๘๘๗
	๒. กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม	๘๘๙
	๒.๑ การพิจารณาอนุญาตให้เอกชนทำการขุดเจาะสำรวจถ้ำ ในเขตอุทยานแห่งชาติ	๘๘๙
	๒.๒ การพิจารณาอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ	๘๙๑
	๒.๓ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน	๘๙๔
	๒.๔ การพิจารณาออกคำสั่งให้เอกชนหยุดกระทำการอันก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐ	๘๙๖
	๓. กรณีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการออกมาตรการทางกฎหมาย	๘๙๙
	๓.๑ การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุน ที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง	๘๙๙
	๓.๒ การออกประกาศกำหนดเวลาห้ามใช้เครื่องมือ ทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาวางไข่	๙๐๑
	๓.๓ การออกประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษ	๙๐๒
	๔. กรณีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ	๙๐๔
	๕. กรณีเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายของบุคคล	๙๐๗
	๕.๑ การดำเนินการกำจัดขยะโดยใช้ที่ดินตำบลราชาเทวะเป็นที่ฝังกลบ	๙๐๗
	๕.๒ การรั่วไหลของสารกัมมันตรังสี โคบอลต์-๖๐ ของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ	๙๑๒
<b>บทที่ ๓</b>	<b>คดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค</b>	<b>๙๑๗</b>
	๑. กรณีเกี่ยวกับการห้ามขายสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย หรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้บริโภค	๙๑๗
	๒. กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขทะเบียนตำรับยา	๙๑๘
	๓. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	๙๑๙
	๔. กรณีเกี่ยวกับการควบคุมการแพร่กระจายของมะละกอ ตัดต่อสารพันธุกรรม (GMOs)	๙๒๑
<b>บทที่ ๔</b>	<b>คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง</b>	<b>๙๒๕</b>
	๑. กรณีเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	๙๒๕
	๑.๑ การขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร	๙๒๕



๑.๑.๑ การขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่นอก นอกเขตโฉนดที่ดิน	๙๒๕
๑.๑.๒ การขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารเพื่อติดตั้งถังเก็บก๊าซ	๙๒๗
๑.๒ การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาต หรือคำขอต่ออายุใบอนุญาต เกี่ยวกับการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร	๙๒๙
๑.๒.๑ การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคาร	๙๒๙
๑.๒.๒ การพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร	๙๓๑
๑.๓ การดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย	๙๓๓
๑.๓.๑ การออกคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารที่ก่อสร้าง ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายซ้ำกันหลายครั้ง โดยมิได้มีการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว	๙๓๓
๑.๓.๒ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ไม่สามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้	๙๓๔
๑.๓.๓ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างในที่ดิน สาธารณะประโยชน์	๙๓๖
๒. กรณีเกี่ยวกับการผังเมือง	๙๔๐
๒.๑ การจัดทำผังเมืองรวม	๙๔๐
๒.๒ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ สถานีบริการก๊าซและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง	๙๔๓
<b>บทที่ ๕ คดีปกครองเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม</b>	<b>๙๔๕</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)	๙๔๕
๒. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะขององค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒	๙๔๘
<b>บทที่ ๖ คดีปกครองเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์</b>	<b>๙๕๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)	๙๕๑
๑.๑ การดำเนินการสรรหา กสช. โดยกรรมการสรรหา ที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับความไม่เป็นกลาง	๙๕๑



- ๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการสรรหา กสช.  
และผู้เข้ารับการสรรหาอันอาจเป็นเหตุให้การสรรหา กสช.  
มีความไม่เป็นกลาง องค์กรประกอบของคณะกรรมการ  
สรรหา กสช. และคุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการ  
เสนอรายชื่อเป็น กสช. ๙๕๓
๒. กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาเข้าร่วมงาน  
และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ  
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๙๕๗
- บทที่ ๗ คดีปกครองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ ๙๖๑**
๑. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต  
แห่งประเทศไทย ไปเป็น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ๙๖๑
๒. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะของการปิโตรเลียม  
แห่งประเทศไทย ไปเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ๙๖๕
- บทที่ ๘ คดีปกครองเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร ๙๗๑**
๑. กรณีเกี่ยวกับการจ่ายเงินปันผลค้างจ่ายหุ้นสามัญของ  
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๙๗๑
๒. กรณีเกี่ยวกับการขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์  
เพื่อบังคับชำระหนี้เงินกู้ ๙๗๓
- บทที่ ๙ คดีปกครองเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม ๙๗๙**
๑. กรณีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดให้วัสดุใดเป็นเทพ  
หรือวัสดุโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทพ  
และวิทยุโทรทัศน์ ๙๗๙
๒. กรณีเกี่ยวกับการชำระเงินรายได้ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย  
ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ๙๘๑
๓. กรณีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อย  
และน้ำตาลทรายฯ ๙๘๕
๔. กรณีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนประกาศของสำนักงาน  
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ๙๙๐
๕. กรณีเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย ๙๙๔



<b>บทที่ ๑๐ คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขปโภค</b>	<b>๙๙๗</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งสาธารณสุขปโภค	๙๙๗
๑.๑ การกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน	๙๙๗
๑.๒ การกำหนดจุดก่อสร้างบันไดทางขึ้น – ลงอุโมงค์คนเดินลอดถนน บริเวณทางเท้าสาธารณะ	๑๐๐๓
๑.๓ การก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้ง	๑๐๐๕
๑.๔ การกำหนดหรือยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้า บนทางสาธารณะ	๑๐๐๖
๒. กรณีเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและดูแลสิ่งสาธารณสุขปโภค	๑๐๑๓
๒.๑ การบำรุงรักษาคุน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี	๑๐๑๓
๒.๒ การปรับสภาพคุน้ำให้อยู่ในสภาพเดิม	๑๐๑๕
๓. กรณีเกี่ยวกับการให้บริการสิ่งสาธารณสุขปโภค	๑๐๑๖
๓.๑ การให้บริการไฟฟ้า	๑๐๑๖
๓.๒ การให้บริการโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก	๑๐๑๘
<b>บทที่ ๑๑ คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย</b>	<b>๑๐๒๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการใช้สิทธิรับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	๑๐๒๑
๒. กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขทะเบียนตำรับยา	๑๐๒๓
๓. กรณีเกี่ยวกับการจ่ายรางวัลสินบนนำจับในคดีจับกุม ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา	๑๐๒๔
๔. กรณีเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	๑๐๒๗
๔.๑ การออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้า ในที่หรือทางสาธารณะ	๑๐๒๗
๔.๒ ถนนหรือสถานสาธารณะที่ควรอนุญาตหรือผ่อนผัน ให้เป็นที่จำหน่ายสินค้าได้	๑๐๒๙
๔.๓ การออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	๑๐๓๑
๔.๔ การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่สามารถเข้าไปจำหน่ายสินค้าในที่ที่ตนได้รับอนุญาตได้	๑๐๓๓
๔.๕ การจับกุมผู้ค้าแผงลอยที่นำสินค้านำมาวางขาย ในบริเวณทางสาธารณะ	๑๐๓๕
๕. กรณีเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตให้ค้าของเก่า	๑๐๓๖
๖. สัญญาให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓	๑๐๓๙





<b>บทที่ ๑๒ คดีปกครองเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ</b>	<b>๑๐๔๓</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ	๑๐๔๓
๑.๑ การออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙	๑๐๔๓
๑.๒ การออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพ	๑๐๔๖
๒. กรณีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน	๑๐๔๘
๒.๑ การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ในเขตต้องห้ามตามกฎหมาย	๑๐๔๘
๒.๒ การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน	๑๐๕๐
๓. กรณีเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน	๑๐๕๓
๓.๑ การประกอบกิจการอยู่ซ่อมรถยนต์	๑๐๕๓
๓.๒ การประกอบกิจการฆ่าและชำแหละสุกร	๑๐๕๗
๔. กรณีเกี่ยวกับการจัดระเบียบการประกอบกิจการตลาดนัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๐๕๘
๕. กรณีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน	๑๐๖๐
<b>บทที่ ๑๓ คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง</b>	<b>๑๐๖๕</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้นายทะเบียนขนส่งจังหวัด ชะลอการดำเนินการจดทะเบียนรถยนต์ ตามมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง	๑๐๖๕
๒. กรณีเกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางเดินรถทับซ้อนกัน	๑๐๖๖
๓. กรณีเกี่ยวกับการสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถโดยสารในเหตุฉุกเฉิน	๑๐๖๙
๔. กรณีเกี่ยวกับการติดแผ่นป้ายโฆษณาปิดบังบริเวณ กระจกหน้าต่างตู้รถไฟโดยสาร	๑๐๗๖
<b>บทที่ ๑๔ คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน</b>	<b>๑๐๗๙</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑๐๗๙
๑.๑ การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเมื่อครบกำหนด ประกาศแจกโฉนดที่ดิน	๑๐๗๙
๑.๒ การออกกฎกระทรวงห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ	๑๐๘๒
๑.๓ การรับรองแนวเขตที่ดินของผู้ปกครองท้องที่	๑๐๘๗
๑.๔ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑๐๘๑
๑.๕ ระยะเวลาในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑๐๘๓



๒. กรณีเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๑๐๙๖
๒.๑ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินมรดก	๑๐๙๖
๒.๒ การจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดิน	๑๑๐๐
๒.๓ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำหรับอสังหาริมทรัพย์	๑๑๐๓
๓. กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน	๑๑๐๕
๓.๑ การใช้อำนาจในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของกรมที่ดิน	๑๑๐๕
๓.๒ การดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อเพิกถอน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๑๑๐๗
๔. กรณีเกี่ยวกับการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑๑๑๑
๕. กรณีเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๑๑๑๔
๕.๑ การก่อสร้างอาคารปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์	๑๑๑๔
๕.๒ การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้าง ออกจากที่ดินของรัฐ	๑๑๒๑
๖. กรณีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน	๑๑๒๓
<b>บทที่ ๑๕ คดีปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน</b>	<b>๑๑๒๗</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินโครงการจัดสรรที่ดิน	๑๑๒๗
๒. กรณีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณูปโภคในโครงการ จัดสรรที่ดิน	๑๑๓๐
๒.๑ การจดทะเบียนขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกที่มีวัตถุประสงค์ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณูปโภคแตกต่างจากที่ ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด	๑๑๓๐
๒.๒ การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดิน ที่ใช้เป็นทางเข้าออกบ้านพักอาศัยและที่จอดรถจักรยานยนต์ ในโครงการจัดสรรที่ดิน	๑๑๓๓
๒.๓ การก่อสร้างรั้วและอาคารในที่ดินแปลงสาธารณูปโภค ในที่ดินจัดสรร	๑๑๓๔



๒.๓.๑ การออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินและเจ้าของที่ดิน รื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นถนนและอาคารสิ่งปลูกสร้างออกจาก ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอม แก่ที่ดินจัดสรร	๑๑๓๔
๒.๓.๒ ผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการรื้อถอนรั้ว ค.ส.ล. ที่ก่อสร้างในที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดิน	๑๑๓๖
๓. กรณีเกี่ยวกับการให้บุคคลภายนอกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดิน	๑๑๓๘
๔. กรณีเกี่ยวกับการยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินในที่ดินจัดสรร	๑๑๔๐
<b>บทที่ ๑๖ คดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง</b>	<b>๑๑๔๓</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง	๑๑๔๓
๑.๑ กรณีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง	๑๑๔๓
๑.๒ กรณีการจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง	๑๑๔๘
๒. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	๑๑๕๓
๒.๑ การขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล	๑๑๕๓
๒.๒ การขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	๑๑๕๖
<b>บทที่ ๑๗ คดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน</b>	<b>๑๑๕๙</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร	๑๑๕๙
๑.๑ การพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติของบุคคล	๑๑๕๙
๑.๒ ประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน	๑๑๖๑
๒. กรณีเกี่ยวกับงานทะเบียนอาวุธปืน	๑๑๖๓
๒.๑ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืน	๑๑๖๓
๒.๒ การใช้บังคับหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน	๑๑๖๖
๓. กรณีเกี่ยวกับงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท	๑๑๖๘
๓.๑ การเพิกถอนการจดทะเบียนของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท	๑๑๖๘
๓.๒ การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท	๑๑๗๐



บทที่ ๑๘ คติปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๑๑๗๓
๑. กรณีเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิด	๑๑๗๓
๑.๑ ความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	๑๑๗๓
๑.๒ การร่วมรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำละเมิด และการหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้	๑๑๗๗
๑.๓ ระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด	๑๑๗๙
๒. กรณีเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๑๘๑
๒.๑ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๑๑๘๑
๒.๑.๑ การก่อสร้างและขยายถนนในที่ดินของเอกชน	๑๑๘๑
๒.๑.๒ การจ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งติดภาระจำนอง	๑๑๘๓
๒.๑.๓ การติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า (ตู้จ่ายไฟและควบคุมระบบไฟฟ้าท้องถิ่น)	๑๑๘๔
๒.๑.๔ การก่อสร้างสะพานข้ามคลอง	๑๑๘๗
๒.๒ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น	๑๑๘๙
๒.๒.๑ การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทางปกครอง	๑๑๘๙
๒.๒.๒ การสั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.)	๑๑๙๑
๒.๓ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๑๑๙๒
๒.๓.๑ การออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน	๑๑๙๒
๒.๓.๒ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน	๑๑๙๕
๒.๓.๓ การขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างก่อสร้าง	๑๑๙๖
๒.๔ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๑๑๙๘



<b>บทที่ ๑๙ คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น</b>	<b>๑๒๐๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๑๒๐๑
๑.๑ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน	๑๒๐๑
๑.๒ การแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ	๑๒๐๗
๑.๓ การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา สองฉบับไม่ต่อเนื่องกัน	๑๒๐๙
๑.๔ การกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน และส่วนที่เหลือมีราคาลดลง	๑๒๑๑
๑.๕ การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ต้องออกจาก อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	๑๒๑๒
๑.๖ การเวนคืนเพื่อขยายเขตทางบริเวณทางแยกและเพื่อการมองเห็น เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทาง	๑๒๑๓
๑.๗ การชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๑๒๑๕
๒. กรณีเกี่ยวกับการรอนสิทธิ	๑๒๑๘
๒.๑ การกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้า	๑๒๑๘
๒.๒ การพิจารณาค่าทดแทนที่ดิน	๑๒๒๕
๒.๓ การจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้า	๑๒๓๔
<b>บทที่ ๒๐ คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ</b>	<b>๑๒๓๗</b>
๑. กรณีพิพาทในขั้นตอนการจัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้าง	๑๒๓๗
๑.๑ การกำหนดคุณสมบัติอันเป็นการตัดสิทธิเอกชน ในการเข้าเสนอราคาไว้ล่วงหน้า	๑๒๓๗
๑.๒ การรวมงาน ๓ ประเภท ไว้ในประกาศสอบราคาคราวเดียวกัน	๑๒๓๘
๑.๓ การกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะของพัสดุที่จะจัดซื้อ ไว้ในประกาศประกวดราคาโดยเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากที่ กำหนดในคู่มือผู้ซื้อซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น	๑๒๔๐
๑.๔ การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้มีสิทธิเสนอราคา	๑๒๔๒
๑.๕ การกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หรือขายเอกสารสอบราคา	๑๒๔๖
๒. กรณีพิพาทในขั้นตอนการเผยแพร่ประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง	๑๒๔๗



๓. กรณีพิพาทในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง	๑๒๔๙
๓.๑ การพิจารณาให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งระบุรายการ ในใบเสนอราคาผิดไปจากเงื่อนไขของเอกสารขอราคา ในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ และไม่ทำให้เกิดความได้เปรียบ เสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้ชนะการเสนอราคา	๑๒๔๙
๓.๒ การมีคำสั่งไม่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาวัสดุ ไม่ครบถ้วนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ	๑๒๕๐
๓.๓ การมีคำสั่งไม่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งไม่แสดง รายละเอียดค่าแรงงานในใบแจ้งปริมาณงาน อันเป็นสาระสำคัญของการประกวดราคา	๑๒๕๑
๓.๔ การมีคำสั่งอนุมัติจ้างผู้เสนอราคาซึ่งยื่นหนังสือรับรอง การจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทปัจจุบันโดยถูกต้อง ตามเงื่อนไขการประกวดราคา	๑๒๕๒
๔. กรณีพิพาทในขั้นตอนการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง	๑๒๕๔
๔.๑ การยกเลิกการประกวดราคาด้วยเหตุมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว	๑๒๕๔
๔.๒ การมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาในลักษณะที่ หน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน กับกรณีที่ผ่านมา	๑๒๕๗
๔.๓ การยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ระบุเหตุผลที่เป็นข้อสนับสนุน การใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว	๑๒๕๙
๕. กรณีพิพาทในขั้นตอนอื่น	๑๒๖๑

## บทที่ ๒๑ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๒๖๕

๑. กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้าง	๑๒๖๕
๑.๑ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่ทำด้วยวาจา	๑๒๖๕
๑.๒ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วยวาจา	๑๒๖๘
๑.๒.๑ การแก้ไขสัญญาโดยอยู่ในขอบข่ายทั่วไป แห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา	๑๒๖๘
๑.๒.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาโดยมีผลที่ไม่สอดคล้องกับ เงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๗๐
๑.๓ การชำระค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้าง	๑๒๗๑
๑.๓.๑ การกำหนดอัตราค่าปรับ	๑๒๗๑
๑.๓.๒ การงดหรือลดค่าปรับ	๑๒๗๖
๑.๓.๓ การไม่งดหรือไม่ลดค่าปรับ	๑๒๘๓
๑.๔ การหักเงินหลักประกันสัญญา	๑๒๘๗



๑.๕ ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ	๑๒๘๘
๑.๕.๑ การบอกเลิกสัญญาโดยอ้างว่าการจัดทำสัญญา ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบหรือแนวทางในการ จัดทำสัญญาของทางราชการ	๑๒๘๘
๑.๕.๒ การส่งมอบงานจ้างภายหลังจากการบอกเลิกสัญญา	๑๒๘๙
๑.๕.๓ การบอกเลิกสัญญาโดยที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบที่จะบอกเลิกสัญญา	๑๒๙๑
๑.๖ การสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานนอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญา	๑๒๙๒
๑.๗ การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ ผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง	๑๒๙๕
๑.๗.๑ การขอนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๙๕
๑.๗.๒ การขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีผู้ว่าจ้างไม่ปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรี	๑๒๙๖
๑.๗.๓ การขอรับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญา แบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๙๘
๒. กรณีเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา	๑๒๙๙
๒.๑ การกำหนดเบี้ยปรับตามสัญญาทุนการศึกษา	๑๒๙๙
๒.๒ การขอระงับการชำระคืนทุนการศึกษาและเบี้ยปรับ โดยขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแทน	๑๓๐๑
๒.๓ การงดหรือลดเบี้ยปรับในสัญญาทุนการศึกษา	๑๓๐๓
๒.๓.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยให้งดหรือลดเบี้ยปรับ	๑๓๐๓
๒.๓.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่เหตุให้งดหรือลดค่าปรับ	๑๓๑๐
๓. กรณีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน	๑๓๑๒
๓.๑ การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการสั่งระงับการทำไม้ ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน	๑๓๑๒
๓.๒ การฟ้องเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้เนื่องจากไม่ดำเนินการ ปลูกป่าทดแทนตามสัญญา	๑๓๑๓
๔. กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ	๑๓๑๔
<b>บทที่ ๒๒ คดีปกครองเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ</b>	<b>๑๓๑๗</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ	๑๓๑๗
๒. กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	๑๓๑๙
๓. กรณีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ	๑๓๒๒



<b>บทที่ ๒๓ คดีปกครองเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ</b>	<b>๑๓๒๗</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการบริหารบุคลากรขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๑๓๒๗
๒. กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมีมติและคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง	๑๓๓๐
๓. กรณีเกี่ยวกับการเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร	๑๓๓๓
<b>บทที่ ๒๔ คดีปกครองเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา</b>	<b>๑๓๓๕</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินของกลางในคดีอาญา	๑๓๓๖
๑.๑ การปฏิเสธไม่คืนทรัพย์สินของกลางให้แก่ผู้มีสิทธิควรได้รับของกลางหรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ	๑๓๓๖
๑.๒ การปฏิเสธไม่คืนของกลางให้พนักงานสอบสวนเพื่อส่งคืนให้แก่เจ้าของภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและให้จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	๑๓๓๘
๑.๓ การมีคำสั่งคืนของกลางให้แก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งนั้นตามมาตรา ๘๕ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	๑๓๔๐
๑.๔ การคืนทรัพย์สินของกลางล่าช้าเกินสมควร	๑๓๔๒
๒. กรณีเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพย์สินของกลาง	๑๓๔๔
<b>บทที่ ๒๕ คดีปกครองเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ</b>	<b>๑๓๔๗</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ	๑๓๔๗
๒. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาลดโทษของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙	๑๓๔๙
<b>บทที่ ๒๖ คดีปกครองเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพ</b>	<b>๑๓๕๓</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพตามกฎหมาย	๑๓๕๓
๑.๑ สภานายความ	๑๓๕๓
๑.๑.๑ การพิจารณาคำกล่าวหากรณีประพฤติผิดมรรยาทนายความของประธานกรรมการมรรยาทนายความ	๑๓๕๓
๑.๑.๒ การถอนชื่อออกจากทะเบียนทนายความ	๑๓๕๕
๑.๒ เนติบัณฑิตยสภา	๑๓๕๖





๒. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุข	๑๓๕๘
๒.๑ แพทยสภา	๑๓๕๘
๒.๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดี ด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม	๑๓๕๘
๒.๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการประพาศติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ของแพทย์ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม	๑๓๖๐
๒.๒ คณะกรรมการวิชาชีพ	๑๓๖๒
๓. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรม	๑๓๖๓
๔. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านอื่นๆ	๑๓๖๔
๔.๑ สภาวิชาชีพบัญชี	๑๓๖๔
๔.๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ เข้าเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร	๑๓๖๔
๔.๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาพักใบอนุญาต การประกอบวิชาชีพบัญชี	๑๓๖๖
๔.๒ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	๑๓๖๘
๔.๓ คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน	๑๓๗๐

#### บทที่ ๒๗ คติปกครองเกี่ยวกับการศึกษา ๑๓๗๓

๑. กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน	๑๓๗๓
๒. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสอบคัดเลือกเพื่อรับทุน	๑๓๗๕
๓. กรณีเกี่ยวกับการอนุมัติผู้สอบคัดเลือกเพื่อรับทุน	๑๓๗๗
๔. กรณีเกี่ยวกับข้อปฏิบัติในการสอบของนักศึกษา	๑๓๗๘
๕. กรณีเกี่ยวกับการพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา	๑๓๘๑
๕.๑ การถอนชื่อออกจากทะเบียนนักศึกษา	๑๓๘๑
๕.๒ การมีคำสั่งให้พ้นจากสถานภาพนักศึกษา	๑๓๘๓
๕.๓ การออกคำสั่งให้ออกจากการเป็นนักเรียน	๑๓๘๖

#### บทที่ ๒๘ คติปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ๑๓๘๙

๑. กรณีเกี่ยวกับการขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๑๓๘๙
๒. กรณีเกี่ยวกับการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๑๓๙๒
๒.๑ การขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ	๑๓๙๒
๒.๒ กรณีเกี่ยวกับการขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ การไต่สวนและการสรุปสำนวน	๑๓๙๔



<b>บทที่ ๒๙ คดีปกครองเกี่ยวกับการประมง</b>	<b>๑๓๙๗</b>
๑. การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุน ที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง	๑๓๙๗
๒. การออกประกาศกำหนดเวลาห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด ในฤดูปลาวางไข่	๑๓๙๘
<b>บทที่ ๓๐ คดีปกครองเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม</b>	<b>๑๔๐๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	๑๔๐๑
๒. กรณีเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน ภาษีมูลค่าเพิ่มของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๑๔๐๒
๓. กรณีเกี่ยวกับการรับการประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดิน เพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ซ้ำซ้อน	๑๔๐๔
๔. กรณีเกี่ยวกับการประกาศยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ ลูกจ้างที่ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	๑๔๐๗
๕. กรณีเกี่ยวกับการขอคืนเงินค่าค่าขอ ค่าจดทะเบียน และภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา จากการยกเลิกการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	๑๔๐๘
<b>บทที่ ๓๑ คดีปกครองเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม</b>	<b>๑๔๑๓</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว	๑๔๑๓
๒. กรณีเกี่ยวกับสัญญาค่าประกันการปฏิบัติตามสัญญา ของผู้รับอนุญาตจัดหางาน	๑๔๑๖
๓. กรณีเกี่ยวกับการหักหลักประกันการทำงานของผู้รับอนุญาตจัดหางาน	๑๔๑๗
<b>บทที่ ๓๒ คดีปกครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน</b>	<b>๑๔๒๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับราชการส่วนกลาง	๑๔๒๑
๒. กรณีเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค	๑๔๒๑
๒.๑ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน	๑๔๒๑
๒.๑.๑ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอุปสมบทเป็นภิกษุ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด	๑๔๒๑
๒.๑.๒ กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิ เลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร	๑๔๒๒
๒.๑.๓ กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่มีภูมิลำเนา ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่ที่สมัครรับเลือกตั้ง	๑๔๒๔



๒.๒ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน	๑๔๒๖
๒.๒.๑ กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกเสียงลงประชามติ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิดังกล่าวให้ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่ง	๑๔๒๖
๒.๒.๒ กรณีการโต้แย้งว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัย ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย	๑๔๒๗
๓. กรณีเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่น	๑๔๒๘
๓.๑ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	๑๔๒๘
๓.๑.๑ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน	๑๔๒๘
๓.๑.๒ การออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	๑๔๒๙
๓.๒ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	๑๔๓๒
๓.๒.๑ กรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติเรื่องภูมิลำเนาของ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	๑๔๓๒
๓.๒.๒ กรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติเรื่องการเสียภาษี ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑๔๓๖
๓.๒.๓ กรณีเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	๑๔๓๙
๓.๓ การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	๑๔๔๓
๓.๓.๑ กรณีผู้กำกับดูแลใช้อำนาจออกคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง	๑๔๔๓
๓.๓.๒ กรณีการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	๑๔๔๖
๓.๓.๓ กรณีการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรม ในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม	๑๔๕๑
๓.๓.๔ การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดประชุมสภาติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	๑๔๕๔



๓.๔ การประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๔๕๕
๓.๔.๑ กรณีการแจ้งยุติการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น	๑๔๕๕
๓.๔.๒ กรณีการเปิดอภิปรายในที่ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น	๑๔๕๙
<b>บทที่ ๓๓ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ</b>	<b>๑๔๖๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือก	๑๔๖๑
๑.๑ การใช้ดุลพินิจกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการหรือเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการ	๑๔๖๑
๑.๒ การพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ	๑๔๖๓
๑.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรภาครัฐ	๑๔๖๔
๑.๓.๑ การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ	๑๔๖๔
๑.๓.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเข้ารับราชการ	๑๔๖๗
๑.๓.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ	๑๔๗๑
๒. กรณีเกี่ยวกับการย้าย และการส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่	๑๔๗๒
๒.๑ การส่งย้ายข้าราชการ	๑๔๗๒
๒.๒ การส่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น	๑๔๗๓
๓. กรณีเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๔๗๕
๓.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๔๗๕
๓.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งการประเมินและผลการประเมินเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๔๗๖
๓.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนระดับของข้าราชการ	๑๔๗๘
๔. กรณีเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ	๑๔๘๐
๔.๑ การพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการ	๑๔๘๐
๔.๒ การใช้ดุลพินิจสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการ	๑๔๘๓
๕. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๑๔๘๔
๖. กรณีเกี่ยวกับการลงเวลาปฏิบัติราชการ	๑๔๘๗



<b>บทที่ ๓๔ คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ</b>	<b>๑๔๙๑</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๑๔๙๑
๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	
โดยนำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม	๑๔๙๑
๑.๒ การใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๑๔๙๒
๒. กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของ	
คณะกรรมการสอบสวน	๑๔๙๘
๒.๑ การแจ้งข้อกล่าวหาและการให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหา	๑๔๙๘
๒.๒ ระยะเวลาดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๑๕๐๐
๓. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดและการสั่งลงโทษทางวินัย	๑๕๐๓
๓.๑ การพิจารณาในข้อหากระทำการอันได้ชื่อว่าเป็น	
ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง	๑๕๐๓
๓.๒ การพิจารณาในข้อหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ	๑๕๐๔
๓.๓ การพิจารณาความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม	
การทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูล	๑๕๐๘
๓.๔ การสั่งลงโทษทางวินัยกรณีข้าราชการต้องหาคดีอาญา	๑๕๐๙
๓.๕ การลงโทษทางวินัยแก่ผู้บังคับบัญชากรณีไม่ควบคุม	
การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา	๑๕๑๑
๓.๖ การพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจ ภายหลังจากการสอบสวน	
ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ	๑๕๑๓
๓.๗ การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๑๕๑๕
๔. กรณีเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	๑๕๑๗
๔.๑ การกำหนดความผิดในการลงโทษ กรณีคณะกรรมการสอบสวน	
ได้ดำเนินการโดยชอบแล้ว	๑๕๑๗
๔.๒ กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์	๑๕๒๑

<b>บทที่ ๓๕ คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ</b>	
<b>และเจ้าหน้าที่ของรัฐ</b>	<b>๑๕๒๓</b>
๑. กรณีเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๑๕๒๓
๑.๑ ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๑๕๒๓
๑.๑.๑ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	
ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน	๑๕๒๓
๑.๑.๒ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่ก่อนกฎหมายกำหนด	
เหตุยกเว้นระงับสิทธิ	๑๕๒๘



๑.๑.๓ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกรณีทางราชการจัดที่พักอาศัย ให้แก่คู่สมรส	๑๕๓๐
๑.๑.๔ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกรณีมีเคหสถานเป็นของตนเอง หรือคู่สมรส	๑๕๓๒
๑.๑.๕ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไป ประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง	๑๕๓๔
๑.๑.๖ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีข้าราชการ เช่าบ้านของมารดา	๑๕๓๖
๑.๑.๗ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้มีสิทธิอยู่ก่อน พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ใช้บังคับ	๑๕๓๘
๑.๑.๘ การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักฐาน การเช่าบ้านเพื่อประกอบการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๑๕๔๐
๑.๒ การเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อบ้าน หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน	๑๕๔๒
๑.๒.๑ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้าน	๑๕๔๒
๑.๒.๒ การจัดที่พักอาศัยให้ภายหลังจากที่ข้าราชการใช้สิทธิ นำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระ เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๑๕๔๓
๑.๒.๓ การนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาขอเบิกค่าเช่าบ้าน	๑๕๔๕
๒. กรณีเกี่ยวกับคำรักษาพยาบาล	๑๕๕๑

## บทส่งท้าย การนำหลักการจากคำวินิจฉัยของศาลมาปรับใช้กับ

การปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง	๑๕๕๕
๑. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง	๑๕๕๕
๒. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่	๑๕๕๗
๓. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	๑๕๖๐
๓.๑ การมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุ ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชา เข้ารับราชการ	๑๕๖๐
๓.๒ การรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ	๑๕๖๒
๓.๓ การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล	๑๕๖๔



๔. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ	๑๕๖๘
๕. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๕๗๐
๕.๑ การเบิกค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านของข้าราชการที่ได้รับคำสั่ง ให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่	๑๕๗๐
๕.๒ การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีการเปลี่ยนแปลง ประเภทข้าราชการจากการโอนย้ายสังกัด	๑๕๗๓

#### ภาคผนวก

รายชื่อคณะอนุกรรมการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์และวิชาการ	๑๕๘๑
รายชื่อคณะผู้จัดทำหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๑๕๘๓







# ภาค ๑

ภาคทั่วไป



## บทที่ ๑

### โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

#### ๑. โครงสร้างของศาลปกครอง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

**ศาลปกครองสูงสุด** มีศาลเดียวจึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ (เขตพื้นที่ที่คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง) ดังนั้น ไม่ว่าจะมูลคดีจะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>๑</sup> กำหนด กล่าวคือ คดีนั้นต้องยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ถ้าเป็นคดีตามมาตรา ๑๑ (๑) (๒) และ (๓) หรือยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง ชั้นต้นที่ได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนั้น ถ้าเป็นคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๑ (๔)

#### องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลอย่างยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๖ ว่า การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือ ตุลาการที่มีได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้

ในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อย ๕ คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ส่วนในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย ๓ คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

#### ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลดังต่อไปนี้

๑) ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่ ๘ จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ของ กรุงเทพมหานคร และอีก ๗ จังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัด ปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร และในระหว่างที่ศาลปกครองภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ก็ให้ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย แต่บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลาง จะยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดี ที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในเอกสารฉบับนี้ หมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในเอกสารฉบับนี้ หมายถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓



๒) ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดในมาตรา ๙๔ แต่ในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร ปัจจุบันมีจำนวน ๗ แห่ง คือ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง และศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนี้

(๑) ศาลปกครองเชียงใหม่ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

(๒) ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(๓) ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

(๔) ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

(๕) ศาลปกครองพิษณุโลก มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

(๖) ศาลปกครองระยอง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

(๗) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง

## ๒. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ได้แก่ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร



ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง (จะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ ๒) และประการที่สอง เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากกรณี ดังต่อไปนี้ (จะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ ๓)

### ๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว

การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของ



นิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวตามกฎหมายในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช้การออกกฎหรือออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก โดยการก่อสร้างสะพาน ถนน หรือขุดลอกคลองสาธารณะ เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม ๑) นี้ ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และคดีดังกล่าว มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้อำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมักเรียกคดีประเภทนี้ว่าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองได้ ก็เพราะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหากจำแนกตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว มีอยู่ด้วยกัน ๙ ประการ คือ

(๑) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(๒) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายถึง กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(๓) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเนื้อความของกฎหมาย เช่น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชากลับสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน



หรือลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น รวมถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ผิดพลาด เช่น ผู้บังคับบัญชาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร มาทำงานสายและกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามนั้น เป็นต้น

(๔) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยทั่วไปแล้ว รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้ในการกระทำการทางปกครองมีอยู่มากมายหลากหลาย ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จะมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น ที่หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กร เช่นว่านั้น ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน

(๕) การกระทำโดยไม่สุจริต หมายความว่า การใช้อำนาจกระทำการโดยเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชามีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่า เป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริตนั้นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมาย เป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

(๖) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายความว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองโดยขัดต่อหลักความเสมอภาค มีความลำเอียง อคติ หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ ความเชื่อทางศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในสถานะทางกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ทั้งๆ ที่



ไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๗) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีการกระทำทางปกครองเช่นนั้น แต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๘) การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้ จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(๙) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจ เป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เสียเอง อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการไปโดยที่มิได้ใช้ดุลพินิจ ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจดุลพินิจไว้ หรือใช้ดุลพินิจไปอย่างไรเหตุผลหรือผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง ถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

## ๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การละเลยต่อหน้าที่ หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้ว แต่ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการ





ปฏิบัติหน้าที่นั้นนานกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้กันสำหรับกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ เช่น กรณีการจดทะเบียนในเรื่องใด กฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณาว่าจะรับจดทะเบียนหรือไม่ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันรับเรื่อง หากนายทะเบียนไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือหากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้ว ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่นกัน

คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีที่กล่าวในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

### ๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้จึงต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)) แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ เช่นนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นนั้น เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดดังกล่าวมิใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดทางสัญญา เช่น ความรับผิดที่จะต้องชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ความรับผิดที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือความรับผิดที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนเนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม ๓) นี้ ได้แก่ กรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) นั้นเอง ซึ่งมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น



### ๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้นิยามความหมายของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ได้อธิบายขยายความหมายของสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ บริการสาธารณะบรรลุผล

คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งอาจเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเอกชน หรือกรณีที่เอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ โดยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

### ๕) คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ

คดีพิพาททางปกครองประเภทอื่นๆ ได้แก่

(๑) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป เพราะโดยปกติแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการและบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายเห็นว่าควรที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังบังคับการได้เองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงสมควรให้อำนาจตุลาการได้พิจารณาเสียก่อน เช่น มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้เจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว เป็นต้น



(๒) คดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีที่ไม่ใช่คดีปกครองแต่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยอมรับหรือบังคับตามคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม ๕) นี้ ได้แก่คดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) และ (๖) และศาลมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

คดีพิพาทอันเนื่องมาจากกรณีดังกล่าวไว้ข้างต้น ถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม มีคดีปกครอง ๓ ประเภทซึ่งมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

อนึ่ง การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) พร้อมกับเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ไปด้วย ย่อมทำได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลจะมีอำนาจพิพากษาทั้งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)

คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น โดยทั่วไปแล้วจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เว้นแต่คดีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้แก่คดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกาในที่นี้หมายถึงเฉพาะพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ไม่รวมถึงพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา ขยายเวลาประชุมรัฐสภา หรือปิดประชุมรัฐสภา ส่วนกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น กฎกระทรวง หรือ กฎ ก.พ. เป็นต้น



(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เช่น มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด” หรือ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.” เป็นต้น

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### ๓. หลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะสำคัญๆ อยู่หลายประการ กล่าวคือ

#### ๑) เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ในคดีทั่วไป (คดีแพ่ง) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ซึ่งโดยหลักแล้วต้องถือว่าคู่ความจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีแพ่งจึงใช้ “ระบบกล่าวหา” ที่คู่ความจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน และหักล้างข้ออ้างข้อโต้แย้งของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลจะเป็นเพียงผู้กำกับให้การเสนอพยานหลักฐานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แล้วจะฟังข้อเท็จจริงไปตามที่มีการนำเสนอ

ส่วนในคดีปกครองซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับราชการนั้น คู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี โดยเอกชนผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะเอกสาร หลักฐานต่างๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องใช้ “ระบบไต่สวน” โดยศาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเด็นแห่งคดี รวมทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

#### ๒) เป็นวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยสภาพ

การเสนอคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำแถลง ฯลฯ โดยปกติจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเกือบทั้งหมด และพยานหลักฐานต่างๆ โดยส่วนใหญ่ก็มีการทำให้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ในเรื่องวิธีพิจารณาคดีจึงเป็นวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยสภาพ และศาลก็จะได้เสนอข้อเท็จจริงต่างๆ จากการพิจารณาเอกสารหลักฐานซึ่งสามารถตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงได้ชัดเจนกว่าพยานประเภทอื่นๆ อย่างไรก็ดี



วิธีพิจารณาในระบบนี้ก็ไม่ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณี หรือตรวจสอบวัตถุ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

### ๓) เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่าย

ในคดีปกครองถือหลักว่า เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชี้แจงหรือเสนอพยานหลักฐาน เช่นใดแล้ว จะต้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบ และได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของฝ่ายนั้นได้ ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอีกฝ่ายไม่มีโอกาสโต้แย้งนั้น โดยหลักแล้วศาลจะรับฟังและนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาไม่ได้

### ๔) เป็นวิธีพิจารณาที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจพิจารณาพิพากษาของตุลาการ

คดีปกครองใช้ระบบวิธีพิจารณาที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่าง ตุลาการที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วย “ตุลาการเจ้าของสำนวน” “ตุลาการผู้แถลงคดี” และ “องค์คณะพิจารณาพิพากษา” โดยตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะ จะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ให้ครบถ้วนมากที่สุด แต่ก็จะมีตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นตุลาการที่ไม่ได้อยู่ในองค์คณะ และองค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้พิจารณาสำนวนคดีอีกครั้งในภายหลัง ซึ่งเท่ากับเป็นการตรวจสอบการแสวงหาข้อเท็จจริงซ้ำอีกถึง ๒ ครั้ง

สำหรับตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นผู้เสนอ “คำแถลงการณ์” หรือข้อเสนอในการตัดสินคดี ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาก็มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ถ่วงดุลอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาของ องค์คณะพิจารณาพิพากษา เพราะแม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองจะเป็นข้อวินิจฉัยของ องค์คณะพิจารณาพิพากษาเท่านั้น แต่ “คำแถลงการณ์” ของผู้แถลงคดีที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากจะเป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยขององค์คณะได้เป็นอย่างดีแล้วยังเป็นมาตรฐานเทียบเคียงการใช้ดุลพินิจ หรือการให้เหตุผลขององค์คณะพิจารณาพิพากษาด้วย เพราะหากองค์คณะพิจารณาพิพากษาไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนหนักแน่นเหนือกว่าไว้ด้วย ทั้งนี้ โดยปกติจะมีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาและคำแถลงการณ์ควบคู่กันเสมอ





## บทที่ ๒

### “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

#### ๑. หน่วยงานทางปกครอง

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ดังนี้

#### ๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง

##### ๑.๑.๑ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) ส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นส่วนราชการใน ส่วนกลาง ของกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๔๗)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๐/๒๕๔๗)

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม อยู่ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๕๐ และที่ ๘๔๗/๒๕๕๐)

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๕/๒๕๕๑)



๒) ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เช่น สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๔๕ ที่ ๙๔/๒๕๕๑ และที่ ๑๔๔/๒๕๕๑)

### ๑.๑.๒ ราชการส่วนท้องถิ่น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานทางปกครองของราชการส่วนท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้

กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่างๆ โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นสำนักงานเขต จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๗/๒๕๔๕ ที่ ๕๐๘/๒๕๔๗ ที่ ๕๓๔/๒๕๔๗ ที่ ๕๖๓/๒๕๔๗ และที่ พ.๔๙/๒๕๔๙)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕/๒๕๔๘)

เทศบาลนคร เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๔๙)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๓/๒๕๕๐)

เทศบาลตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๕/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๔๕/๒๕๕๑)





เทศบาลเมือง เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๑/๒๕๕๑)

เมืองพัทยา เป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๕๑)

### ๑.๑.๓ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานทางปกครอง ของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาไว้ ดังต่อไปนี้

#### ๑) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นสถาบันการเงินหลักที่ส่งเสริมและ ช่วยเหลือแก่ประชาชน เพื่อให้ นำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารหรือที่ดินตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗/๒๕๔๔ ที่ ๑๘๓/๒๕๔๖ และที่ ๒๘๒/๒๕๔๖)

การทำเรือแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการทำเรือ แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๒๕/๒๕๔๕ ที่ ๓๑๙/๒๕๔๕ และที่ ๓๑๘/๒๕๔๗)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๕ และที่ ๖๙/๒๕๔๕)

การประปาส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๔๕)

การประปานครหลวง ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๔๕ และที่ ๗๑๒/๒๕๔๙)

ธนาคารออมสิน เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีรัฐวิสาหกิจประเภทการเงินและบริการ เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สิน ซึ่งมีได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัด จึงเป็น หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๒๙๔/๒๕๔๕ ที่ ๖๙๖/๒๕๔๙ และที่ ๕๙/๒๕๕๑)



การกีฬาแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๔๖ และที่ ๓๔/๒๕๔๗)

การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๖/๒๕๔๗)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๑/๒๕๔๖ และที่ ๖๔๙/๒๕๔๙)

การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑/๒๕๔๕ ที่ ๑๙๒/๒๕๔๕ ที่ ๑๔๒/๒๕๔๗ และที่ ๘๓๙/๒๕๔๙)

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๑/๒๕๔๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙/๒๕๕๑)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ ที่ ๗๒/๒๕๔๖ และที่ ๑๓๐/๒๕๕๑)

การเคหะแห่งชาติ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๑/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๒/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๓/๒๕๕๑ และที่ ๒๖๔/๒๕๕๑)

การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๖๐/๒๕๕๑ และที่ อ.๓๕๒/๒๕๕๑)



นอกจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติแล้ว ยังมีรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติหรือพระราชกำหนดซึ่งมีค่าบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ เช่น

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙/๒๕๔๖)

กรณีที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นบรรษัทที่จัดตั้งขึ้น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภท ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งระงับ การดำเนินกิจการในช่วงที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งประกอบธุรกิจรับซื้อหรือโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ตามนัยมาตรา ๕ มาตรา ๗ และมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางธุรกิจที่รัฐบาล เป็นเจ้าของ อันมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ และโดยที่การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบัน การเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะรักษาความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศ พระราชกำหนดดังกล่าวจึงใช้บังคับได้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติตามนัย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๔๘)

## ๒) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๔๕ ที่ ๕๒๒/๒๕๔๙ ที่ ๔๑๕/๒๕๕๑ และที่ ๔๕๒/๒๕๕๑)

องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๔๕ และที่ ๑๘/๒๕๕๑)



องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๙/๒๕๔๕)

องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๕ และที่ ๗๐๕/๒๕๔๗)

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙/๒๕๔๗)

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๔๗)

องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๔๙)

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นองค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๔๙)

องค์การคลังสินค้า เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๔๙๘ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๔๘ และที่ ๗๖/๒๕๕๑)

องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาาสตร์แห่งชาติ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๗/๒๕๕๐)

องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๗/๒๕๕๐)

สถาบันการbinพลเรือน จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการbinพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๕๒)



### ๑.๑.๔ หน่วยงานอื่นของรัฐ

หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ หรือศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เป็นต้น หรือส่วนราชการที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้ศาลและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น แต่หน่วยธุรการของศาลหรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น บางกรณีมีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นกรม จึงอาจถือได้ว่าเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามที่มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนด และมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๗/๒๕๕๑)

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๙/๒๕๔๙ และที่ ๒๗๔/๒๕๕๐)

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ ติดตามประเมินผลและแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร ตามแผนงานหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๔๙ และที่ ๔๗/๒๕๕๑)

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๗)

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ และงบประมาณจากกรมไปรษณีย์โทรเลขตามมาตรา ๘๒ ประกอบกับมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็น



หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๙)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และปฏิบัติงานอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๕ และที่ ๓๕๙/๒๕๔๕)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑)

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๑/๒๕๕๒)

#### ๑.๑.๕ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

หน่วยงานประเภทนี้โดยปกติมิใช่หน่วยงานทางปกครองแต่เป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อันเป็นอำนาจและกิจการที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องใช้หรือทำ แล้วแต่กรณี เช่น

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะ แม้จะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ แต่ก็มีได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดตั้งและดำเนินกิจการ ไม่ว่าในรูปของรายได้หรือเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการหักจากรายได้ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และไม่มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐ ก็มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังเช่น กระทำกับองค์การของรัฐหรือกิจการของรัฐ และแม้จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยตำแหน่งก็ตาม แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เพียงในฐานะ กรรมการคนหนึ่ง การดำเนินการใดๆ ต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการทั้งหมด ยกเว้นประธานกรรมการนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งด้วยพระองค์เอง ดังนั้น โดยอำนาจหน้าที่



ตามปกติ ถือไม่ได้ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๔/๒๕๔๗) แต่กรณีที่มีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้จ่ายเงินค่าทดแทนจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้เช่าอาคารตึกแถวของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยตรง ตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนทั้งหมดให้แก่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แล้วให้ผู้เช่าไปเรียกร้องเอาจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ติดต่อประสานงานและอำนวยความสะดวกช่วยเหลือตลอดมาเป็นลำดับ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ตกลงที่จะจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้เช่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้ว่า เงินที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะช่วยเหลือนั้นเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้เช่ามีสิทธิจะได้รับเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้เป็นผู้พิจารณาและดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่า อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงถือได้ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๔)

เนติบัณฑิตยสภา เป็นสภาหรือสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา วิชานิติศาสตร์และการประกอบอาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมมรรยาททนายความ อันเป็นกิจการทางปกครองส่วนหนึ่งของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของรัฐ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะที่เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น เนติบัณฑิตยสภาจึงอยู่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖)

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แม้จะมีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนของข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสาร โทรคมนาคมทุกชนิด ซึ่งหมายรวมถึงการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย



ให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๗)

แพทยสภา เป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองในการควบคุมตรวจสอบการประกอบวิชาชีพแพทย์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๘)

การจัดการศึกษาเป็นการบริการสาธารณะของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โรงเรียนเบญจมราชูทิศซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ให้การศึกษาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ประเมินผลการเรียนตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๔/๒๕๔๘)

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แม้จะเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้โอนกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้แก่ทั้งสองบริษัทดังกล่าวแล้ว ทั้งยังมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม และกิจการไปรษณีย์เช่นเดิม จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๔๘ และที่ ๒๑๑/๒๕๕๑)

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม แม้มิได้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่มีภารกิจหลักในการให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศ ให้บริการสื่อสารการบิน และให้บริการเครื่องช่วยการเดินอากาศ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๔๙)

มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แม้จะมีไช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครอง และใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการดังกล่าว ตามกฎหมาย มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๔๙)





มหาวิทยาลัยคริสเตียน เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น โดยมาตรา ๖๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และในวรรคห้า บัญญัติให้การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ขึ้นในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรม และการสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชนเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้ การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผล การศึกษา จึงเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครองต้องควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งบรรลุผล โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทน ดังนั้น มหาวิทยาลัยคริสเตียนในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองด้านการจัดการศึกษา จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐)

สภาพนายความ เป็นนิติบุคคลที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ ควบคุมมรรยาทของทนายความ และมีอำนาจหน้าที่จดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ รวมทั้งดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาพนายความ อันเป็นกิจการทางปกครอง ส่วนหนึ่งของรัฐ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑)

### ๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานดังต่อไปนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔/๒๕๔๔ และที่ ๑๗/๒๕๔๘)



สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงยุติธรรม จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๔)

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เมื่อมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะ และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายรองรับให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๔๕ และที่ ๕๓๑/๒๕๔๕)

สถานีตำรวจภูธรอำเภอสุวรรณภูมิ มิได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๔๕)

ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด มิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบใด ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และมีหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๔๕)

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุดรธานี จำกัด ดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ซึ่งเป็นไปในเชิงธุรกิจเพื่อประโยชน์และสวัสดิการของสมาชิก และไม่มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๐/๒๕๔๖)

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสตูล จำกัด จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการรวมกลุ่มกันของคณะบุคคลในสหกรณ์ออมทรัพย์มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนที่เรียกเก็บจากสมาชิกของสหกรณ์ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกของสหกรณ์โดยเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรธุรกิจเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสหกรณ์ในลักษณะส่งเสริม กำกับ ดูแล รวมทั้งการสั่งการต่าง ๆ



ในลักษณะที่อาจเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดการใช้อำนาจไว้เฉพาะกรณี ไม่ใช่เป็นการให้อำนาจเข้าควบคุมกิจการภายในของสหกรณ์ทั้งหมด สหกรณ์จึงมิใช่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๔๗)

สหกรณ์ออมทรัพย์กรมอุตุนิยมวิทยา จำกัด เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักเกณฑ์ของสหกรณ์ การดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมอุตุนิยมวิทยา จำกัด เป็นไปตามข้อบังคับที่สมาชิกเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นกิจการภายในของสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ หากใช้กิจการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแต่อย่างใด จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๔๗)

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับสิทธิในการประกอบกิจการเดินรถยนต์บริการธุรกิจรับส่งผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ มาจากการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๗)

สภาวัฒนธรรม มีสถานภาพเป็นองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานวัฒนธรรมภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม และระเบียบกระทรวงวัฒนธรรม ว่าด้วยสภาวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้สภาวัฒนธรรมทุกระดับ มีหน้าที่เพียงส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น จึงไม่อาจถือว่าสภาวัฒนธรรมได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๗)

บริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อรับทำการขนส่งโดยทั่วไปตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่ก็เป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจขนส่งโดยทั่วไป ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการจัดให้มีการเช่าพื้นที่ร้านค้า ร้านอาหาร และป้ายโฆษณาในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสารของบริษัท ขนส่ง จำกัด ซึ่งเป็นกิจการที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าไปใช้บริการในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสาร อันเป็นการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องจากการประกอบกิจการขนส่งผู้โดยสารเยี่ยงผู้ประกอบการธุรกิจทั่วไป มิใช่เป็นกิจการที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง บริษัท ขนส่ง จำกัด จึงมิใช่หน่วยงาน



ทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๔๗)

องค์กรศาล ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๕ ที่ ๕๙/๒๕๔๕ ที่ ๑๒๘/๒๕๔๕ ที่ ๑๓๗/๒๕๔๕ ที่ ๒๗๗/๒๕๔๕ ที่ ๔๑๒/๒๕๔๕ ที่ ๔๓๓/๒๕๔๕ ที่ ๕๖๕/๒๕๔๕ ที่ ๕๗๑/๒๕๔๕ และที่ ๖๒๙/๒๕๔๕)

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) แม้จะได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ไม่ทำให้ฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกระบวนการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาได้ จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ประกอบกับการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ของบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ไม่ว่าจะเป็นการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตลอดจนการนำสินทรัพย์มาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดจากความสมัครใจของบริษัทฯ กับคู่กรณีซึ่งมีความเท่าเทียมกันในการแสดงเจตนาเพื่อจะก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน การกระทำความผิดกล่าวจึงเป็นการกระทำในทางแพ่ง ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง บริษัทฯ จึงไม่ใช่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๘/๒๕๔๙)

สถาบันประกันภัยไทย เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมบุคลากรในธุรกิจประกันภัย รวมทั้งการอนุญาตให้ศึกษาและการออกใบรับรองและคุณวุฒิแก่ผู้สำเร็จการศึกษาก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงบทบาทการเป็นสถาบันที่ผลิตบุคลากรประกันภัยให้มีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของธุรกิจประกันภัยเท่านั้น มิได้เป็นหน่วยงานภายในสังกัดของกรมการประกันภัยหรือถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง สถาบันประกันภัยไทยจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๔/๒๕๔๙)

กรณีที่ครู อาจารย์ใหญ่ และผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนจันทรังษีวิทยา (โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา เดิม) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้จัดการโรงเรียนจันทรังษีวิทยา ที่สั่งให้หยุดดำเนินการโรงเรียนทุกระดับชั้น และงดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตลอดจนคำสั่งย้ายสถานที่ตั้งของโรงเรียนจันทรังษีวิทยานั้น เมื่อโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ซึ่งปัจจุบันใช้ชื่อว่า โรงเรียนจันทรังษีวิทยา จัดตั้งขึ้นและดำเนินการโดยวัดศรีจันทร์ ซึ่งเป็นสถาบันศาสนาที่ไม่ใช่กระทรวง



ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งความสัมพันธ์ที่โรงเรียนมีต่อครู ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และอาจารย์ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ก็มีใช้ความสัมพันธ์ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โรงเรียนจันทรังษีวิทยาจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๑)

สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาถนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน จ.ส.ท.) จัดตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินกิจการสถานธนาถนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินงาน และตรวจตราสถานธนาถนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการบรรจุ แต่งตั้ง พิจารณา และถอดถอนพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายอื่น ตลอดจนพิจารณาบำเหน็จความชอบ ซึ่งมีใช้กิจการทางปกครอง ดังนั้น สำนักงาน จ.ส.ท. จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงาน เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น โดยที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเดิมจัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้จดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัท มหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติบริษัท มหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัท มหาชน จำกัด มีใช้หน่วยงานทางปกครอง และข้อพิพาทดังกล่าวมิได้เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแต่อย่างใด ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๓/๒๕๕๑ และที่ ๒๘๑/๒๕๕๑)

## ๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังนี้



## ๒.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๑.๑ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

### ๑) ข้าราชการ

โรงเรียนอุตรดิตถ์ตั้งอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้าราชการครูในสังกัดโรงเรียนอุตรดิตถ์กรณี จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘/๒๕๔๕)

กรมการค้าต่างประเทศ เป็นส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๘๖) พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๔๖)

อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและผู้อำนวยการสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ ๑ เป็นข้าราชการสังกัดกรมพัฒนาธุรกิจการค้า จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๘)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ปฏิบัติงานในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๙/๒๕๔๙ ที่ ๕๐๘/๒๕๔๗ ที่ ๕๓๔/๒๕๔๗ และที่ ๕๖๓/๒๕๔๗)

นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตและรองนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต เป็นผู้กระทำการแทนเทศบาลนครภูเก็ตตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๔๙)

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ภาค ๑๐ ลำปาง และคณะกรรมการสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ภาค ๑๐ ลำปาง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๑)

กรณีที่ปลัดอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอ ซึ่งใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๒ แห่ง



พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ให้เป็นผู้ระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์แทนนายอำเภอ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๑/๒๕๕๑)

## ๒) พนักงาน

บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด ซึ่งหมายรวมถึงการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์เช่นเดียวกับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครอง พนักงานที่ทำงานในหน่วยงานของบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๕๗)

## ๓) ลูกจ้าง

เมื่อกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานทางปกครอง และหัวหน้าสวนป่าสบพลิงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ลูกจ้างที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหัวหน้าสวนป่าสบพลิงและกรมป่าไม้ จึงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๗/๒๕๕๐)

## ๔) คณะบุคคล

สภาเทศบาลตำบล เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของเทศบาลตำบลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๕/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๔๕/๒๕๕๑)

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๙/๒๕๕๑ ที่ ๑๘๐/๒๕๕๑ และที่ ๑๘๑/๒๕๕๑)



## ๕) ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

นายกสภานายความ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ในฐานะสภานายกพิเศษแห่งสภานายความ) เป็นผู้ปฏิบัติงานในสภานายความซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑)

**๒.๑.๒ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล**

คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๔๕)

คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา มีอำนาจบริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภาให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ มติของคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอันมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖)

คณะกรรมการธุรกรรม เป็นกรรมการซึ่งมีกฎหมายตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจในการออกคำสั่งหรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการธุรกรรมจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๔๘)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔๙/๒๕๔๙)





การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้นายกรัฐมนตรีลาพักจากการปฏิบัติหน้าที่ นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีมติอนุมัติให้ยกเลิกการลาพักจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของนายกรัฐมนตรี ถือได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๔๙)

คณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุก มีองค์ประกอบในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนกรมราชทัณฑ์ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และแพทย์จากกรมการแพทย์ มีอำนาจในการพิจารณาลดวันต้องโทษ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๔๙ และที่ ๖๑๔/๒๕๔๙)

คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เขตบางซื่อ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ วรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเป็นคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ มีหน้าที่ประเมินความพร้อมสนับสนุนการเตรียมความพร้อม และสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งสนับสนุนและติดตามการดำเนินกิจกรรมของกองทุน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๑/๒๕๔๙)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสรรหาบุคคล สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๙/๒๕๔๙ และที่ ๒๗๔/๒๕๕๐)

คณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘ มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๕๑)

การใช้อำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง จนถึงวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๑)



หมายเหตุ คดีนี้เป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หากจะถือว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๓ เป็นกฎหมาย ก็เป็นเพียงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในคดีนี้ จึงมิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔)

## ๒.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงยุติธรรม จำกัด มิใช่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสหกรณ์จึงเป็นเพียงพนักงานในสหกรณ์ มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๔)

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ จึงเป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจเช่นนิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เมื่อมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะ และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายรองรับให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๔๕ และที่ ๕๓๑/๒๕๔๕)

ผู้พิพากษา เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๕ ที่ ๕๙/๒๕๔๕ ที่ ๑๒๘/๒๕๔๕ ที่ ๑๓๗/๒๕๔๕ ที่ ๔๑๒/๒๕๔๕ ที่ ๔๓๓/๒๕๔๕ ที่ ๕๖๕/๒๕๔๕ และที่ ๖๒๙/๒๕๔๕)



ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด มีไชองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบใด และไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งมิใช่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง แม้สมาชิกสามัญของชมรมฯ บางรายจะเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและเป็นผู้ดำเนินงานในกิจการของชมรมฯ ก็มีมิใช่เป็นการดำเนินการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๕๕)

แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจประธานวุฒิสภาในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลได้ เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือเป็นการกระทำทางปกครอง แต่การใช้อำนาจตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งก่อนส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจของประธานวุฒิสภาในกรณีนี้ จึงมิใช่เป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๕๖)

เมื่อสถาบันประกันภัยไทย มิได้เป็นหน่วยงานภายในสังกัดของกรมการประกันภัยหรือถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้อำนวยการสถาบันประกันภัยไทย จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๔/๒๕๕๙)

เมื่อโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา (เดิม) ซึ่งใช้ชื่อว่า โรงเรียนจันทรังษีวิทยา ในปัจจุบัน จัดตั้งขึ้นและดำเนินการโดยวัดศรีจันทร์ ซึ่งเป็นสถาบันศาสนาที่มีไชกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ อีกทั้งความสัมพันธ์ที่โรงเรียนฯ มีต่อครู ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และอาจารย์ใหญ่ ก็มีไชความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โรงเรียนจันทรังษีวิทยาจึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้จัดการโรงเรียนจันทรังษีวิทยาจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔/๒๕๕๑)

สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาถนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จ.ส.ท.) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานและตรวจตราสถานธนาถนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการบรรจุแต่งตั้ง พิจารณาและถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายอื่น ตลอดจนพิจารณาบำเหน็จความชอบ



ซึ่งมิใช่กิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คณะกรรมการจัดการสถานการณ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจดำเนินการแทนสำนักงาน จ.ส.ท. จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๑)

เมื่อบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัท มหาชน จำกัด และข้อพิพาทในคดีเป็นกรณีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานของบริษัทฯ ซึ่งมีได้เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง บริษัท การบินไทยฯ ในคดีนี้จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คณะกรรมการธรรมาภิบาล กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ กรรมการผู้จัดการฝ่ายช่าง และคณะกรรมการคัดเลือกของฝ่ายช่างของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๑/๒๕๕๑)



## บทที่ ๓

### อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

#### ๑. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจแบ่งได้เป็นการใช้อำนาจในการออกกฎ การใช้อำนาจในการออกคำสั่ง การใช้อำนาจกระทำการอื่น การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ สัญญาทางปกครอง การกระทำอย่างอื่นที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ และการกระทำในกรณีอื่นๆ ซึ่งมีข้อพิจารณาและคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจในแต่ละกรณี ดังนี้

##### ๑.๑ การใช้อำนาจในการออกกฎ

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นิยามคำว่า “กฎ” ไว้ว่า “กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ซึ่งศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการออกกฎ ดังนี้

##### ๑.๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นการออก “กฎ”

กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแบ่งเป็น กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

##### ๑) กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎดังต่อไปนี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

##### (๑) พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงขอให้เพิกถอน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ



พระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๔๖ และที่ ฟ.๒๑/๒๕๔๙)

**พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า**  
การฟ้องขอให้เพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าออกจากป่าดงต่านแย้ และแนวเขตภูผาผึ้ง เป็นการขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าดงหมู แปลงที่สาม และป่าดงภูสีฐาน ฯลฯ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๔๖)

### **พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน**

กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๘๑ ประกาศบังคับใช้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดเขตพื้นที่ทับซ้อนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้กรมการรักษาดินแดน (ปัจจุบันเป็นหน่วยบัญชาการกำลังสำรอง) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกองทัพบกและเป็นผู้ใช้พื้นที่ ขบไล่ผู้ฟ้องคดีกับราษฎร ขอให้ศาลยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการขอให้ศาลยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นการฟ้องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔/๒๕๔๖)

### **พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ**

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินหาดแหลมสน และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลราชภูต อำเภอเมืองระนอง ตำบลม่วงกลวง ตำบลกะเปอร์ ตำบลบางหิน ตำบลนาคา ตำบลกำพวน อำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง และตำบลคุระ อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒ มีสภาพเป็นกฎ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ หรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๘/๒๕๕๐)



### พระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การฟ้องขอให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะของที่ราชพัสดุ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๖/๒๕๔๕)

### พระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติ

กรณีฟ้องว่าการขยายเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติป่าปางน้ำกัลตเหนือและป่าปางน้ำกัลตใต้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทับที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบอยู่ก่อนแล้วตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๖/๒๕๔๙)

### พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ เนื่องจากการก่อสร้างรถไฟฟ้าใต้ดินกระทำใต้พื้นดิน รัฐไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๗ สายต่อเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ควบคุม – ผาง ตอนทางเลี่ยงเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากการกำหนดแนวเขตเวนคืนที่ไม่ชอบ เลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะยื่นฟ้องคดีและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๗/๒๕๔๙)



### พระราชกฤษฎีกายุบเลิกหรือกำหนดเวลายกเลิกรัฐวิสาหกิจ

พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด คำฟ้องในข้อหาว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔๓/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๕๑/๒๕๔๙)

### พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

กรณีฟ้องว่า มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๒/๒๕๔๘ และที่ ฟ.๑๙/๒๕๔๘)

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีสภาพเป็นกฎซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๕๐)





## (๒) กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติต่างๆ ไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ตั้งแต่การสอบข้อเท็จจริง การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทน การมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับนี้มีข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ระเบียบฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบจึงมีลักษณะเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และในเมื่อเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๕๐)

## (๓) กฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

### กฎกระทรวง

การออกกฎกระทรวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่ก่อนที่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงจะต้องส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยได้ถือปฏิบัติเช่นนี้ตลอดมา จึงถือได้ว่ามีกฎหมายจารีตประเพณีกำหนดให้กฎกระทรวงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การฟ้องขอให้แก้ไขหรือเพิกถอนกฎกระทรวง จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยมิชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๑/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยกฎที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบ



ของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ยกที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ให้แก่กรมอนามัย ต่อมากรมอนามัยได้เลิกใช้ประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทจึงขอคืนที่ดิน แต่กระทรวงการคลังแจ้งว่าทางราชการได้เคยเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ที่ดินจึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจคืนที่ดินให้ได้ ตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งกระทรวงการคลังดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะอาศัยอำนาจตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งและกฎกระทรวงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่กำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่เกาะ เว้นแต่ที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว โดยอ้างว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั้งหลายที่อาศัยในเกาะภูเก็จ ทั้งที่มีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น เป็นการใช้บังคับกฎกระทรวงที่มีผลย้อนหลังกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีมาก่อน และขัดกับกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่เพื่อป้องกันการบุกรุกหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังเหตุผลในการออกกฎกระทรวง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘ - พ.๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) และที่ พ.๑๘/๒๕๔๖)



กรณีเอกชนผู้เช่าที่ราชพัสดุฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากออกโดยบิดเบือนจากกฎกระทรวงเดิมในเรื่องการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เป็นการมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจทางปกครองของกระทรวงการคลัง ซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๙/๒๕๔๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๖ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๔๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๐๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๔๘)

การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงกลาโหม ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ว่าด้วยเครื่องแบบจอมทัพ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๕/๒๕๔๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๐/๒๕๔๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ฟ้องว่ากฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเวลาเปิดทำการของสถานบริการแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยกฎที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นกฎกระทรวง



ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ (๒/๑) และ (๒/๒) แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ออกมาใช้บังคับเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และโดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๓/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔๙/๒๕๔๙)

### มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีอาจมีทั้งกรณีที่มีลักษณะเป็นกฎ คำสั่ง หรือเป็นเพียงนโยบายก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้เป็นกรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ได้แก่

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ ที่เห็นชอบหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรที่ให้การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกลาง สามารถนำไปใช้ได้กับทุกๆ เขื่อน มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กรณีฟ้องเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกกฎตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๐/๒๕๔๙)



**ประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกำหนดสินค้าหรือบริการ  
ที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗**

กรณีผู้ฟ้องคดีสามสิบสามรายประกอบกิจการสนามกอล์ฟ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถานบริการประเภทที่ ๐๙.๙๐ ในตอนที่ ๙ สถานบริการ ตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ซึ่งต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามมูลค้ำร้อยละ ๒๐ กำหนดให้สนามกอล์ฟเป็นสถานบริการ นั้น เป็นคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเนื่องจากประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว ดังนั้น คำฟ้องในประเด็นนี้จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๔๗)

**กฎที่กำหนดโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งต้อง  
ได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗**

การฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี่ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศระเบียบหรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗ มีลักษณะเป็นกฎที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอันเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และออกโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กรณีฟ้องเพิกถอนกฎดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๖/๒๕๔๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีสี่สิบสามรายเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด และเป็น “โรงงาน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๖/๒๕๔๗ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๖/๒๕๔๗ และเนื่องจากประกาศดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๓/๒๕๕๑)



## ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษ ชั่วคราวของข้าราชการ

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษชั่วคราวของข้าราชการในช่วงปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้มุ่งใช้บังคับเฉพาะแก่บุคคลใดหรือกรณีใดแต่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ระเบียบดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นกฎ และโดยที่กฎดังกล่าวคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ และกระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามข้อ ๕๓ แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกระเบียบดังกล่าว การฟ้องขอเพิกถอนระเบียบดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๒/๒๕๕๐)

หมายเหตุ บางกรณีศาลมิได้วินิจฉัยอย่างชัดเจนว่ากฎที่พิพาทนั้นเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ให้ความเห็นชอบกับมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นลำดับแรก เป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๖ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ อันมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนต้องถูกพิจารณาโทษทางวินัย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎ กรณีฟ้องว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ รับทราบมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๔ ที่ให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยาก และปฏิบัติงานด้าน Science and Technology ซึ่งเคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่าย และมีตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการฝ่ายหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นลงมา โดยจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่และสายงานที่จำเป็นต้องใช้คุณวุฒิดังกล่าว และกระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งว่า พนักงานที่ไม่เคยรับเงินเพิ่มพิเศษไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าว นั้น เป็นมติที่ขัดต่อ



มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และขัดต่อข้อ ๑๗ ของระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๔/๒๕๔๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยฟ้องว่ามาตรการดังกล่าวในส่วนที่กำหนดว่าผู้เข้าร่วมมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้จะบรรจุกลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหารไม่ได้ ดังที่ปรากฏในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘.๑/ว ๑๓ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ เรื่อง รายละเอียดมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ในส่วนรายละเอียดมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดเงื่อนไขว่า ข้าราชการที่ออกจากราชการตามมาตรการนี้แล้ว จะกลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหารอีกไม่ได้ และส่วนราชการต้องไม่บรรจุข้าราชการที่ออกจากราชการตามมาตรการนี้กลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหาร นั้น เป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมาตรการดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่มาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่สำนักงาน ก.พ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๐/๒๕๕๐)

## ๒) กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจแบ่งกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ดังนี้

### (๑) ประกาศกระทรวง

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลละหารฟ้องว่า การที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีประกาศลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ตามข้อเสนอของจังหวัดระยอง ซึ่งจากประกาศดังกล่าวทำให้พื้นที่บางส่วนขององค์การบริหาร



ส่วนตำบลละหาร อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ไปอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะคลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริง และราษฎรไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับรู้ข้อมูล เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนและความขัดแย้งของราษฎรทั้งสองตำบล รวมทั้งกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร หลายประการ จึงขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวเฉพาะหน้าที่ ๙ ด้านทิศใต้ ในส่วนที่ติดต่อกับตำบลหนองบัว และให้จัดทำแนวเขตปกครองขึ้นใหม่ให้ถูกต้อง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๔๘)

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย มาตรฐานของสถานที่บริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานที่เพื่อสุขภาพ หรือเพื่อเสริมสวยตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีสภาพเป็นกฎซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๒/๒๕๔๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อส่งเสริมการลงทุน ฟ้องว่าประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมและโอนกิจการระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ เป็นการออกประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลกระทบถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะเวลาในการชำระหนี้คืนหรือผลประโยชน์ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกกว่าธนาคารพาณิชย์อื่นๆ และผลจากการรวบรวมกิจการทำให้สภาพของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มุ่งเน้นแต่เพียงผลประโยชน์ในรูปของค่าธรรมเนียมและอัตราดอกเบี้ยที่เรียกกับผู้ลงทุน และการเรียกให้ลูกค้าหรือลูกหนี้ชำระหนี้คืนทันทีก็จะเกิดขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๘/๒๕๕๐)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำได้ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดสิทธิและเสรีภาพในการทำงานและประกอบอาชีพ จึงเป็นการออกประกาศโดยมิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง





ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา และสถานะของบุคคล ขัดต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันเป็นการฟ้องเพิกถอนกฎตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๒)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฟ้องว่าประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๕ ข้อ ๖ ที่กำหนดให้ติดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันครบกำหนดที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้ชดใช้จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ถือจำนวนเงินที่ผ่อนชำระในแต่ละเดือนเป็นการชำระดอกเบี้ยรายเดือนที่เกิดขึ้นก่อน ส่วนที่เหลือให้ถือเป็นการผ่อนชำระเงินต้นที่ค้างอยู่ เว้นแต่ผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา ๑ ปี ทางราชการผ่อนผันไม่ติดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่มีอำนาจและไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจส่วนราชการเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ดอกเบี้ย อันเป็นการเพิ่มภาระของเจ้าหน้าที่ มีสภาพเป็นกฎ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๕๒)

กรณีผู้ฟ้องคดีสามสิบสี่รายเป็นราษฎรในพื้นที่ตำบลเวียงคำ ฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคำ อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี เป็นเทศบาลตำบลเวียงคำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๓/๒๕๕๒)

## (๒) ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ชั่วคราว) เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ชั่วคราว) เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๐)



**(๓) ระเบียบ**

ระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยการรับจดทะเบียนรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้างจะต้องเป็นรถยนต์ใหม่หรือรถที่มีอายุการใช้งานมาแล้วไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่จดทะเบียนครั้งแรกและใช้งานมาแล้วเป็นระยะทางไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ กิโลเมตร ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐/๒๕๔๗)

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับแก่ครูโรงเรียนเอกชนทุกคน จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๐)

ระเบียบมหาวิทยาลัยที่กำหนดเกณฑ์การประเมินผลการสอบผ่านภาคทฤษฎีของวิชาอายุรศาสตร์ ๒ ภาควิชาอายุรศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าจะต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๒.๕ มีผลบังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การสอบครั้งใดหรือนักศึกษาค้นใดเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกฎตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๕๐)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีลักษณะเป็นกฎที่นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ข้อกำหนดในส่วนอื่นของระเบียบฉบับนี้ มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ออกโดยอาศัยอำนาจการบริหารของคณะรัฐมนตรีเพื่อวางแนวทางการปฏิบัติงานและวางกรอบการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๕๐)

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ประโยชน์แก่ข้าราชการเพียงบางกลุ่ม โดยยกเว้นข้าราชการซึ่งได้รับเงินเดือนระดับ ๗ หรือตำแหน่งเทียบเท่า และยกเว้นข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับเงินวิทยฐานะชำนาญการ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๓/๒๕๕๑)



**(๔) ข้อบังคับ**

ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดให้รถเดินทางเดี่ยว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกโดยผู้บัญชาการตำรวจนครบาล โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๓๙ (๔) และ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อเจ้าพนักงานจราจร ได้ทำเครื่องหมายจราจรให้เป็นทางเดินรถทางเดียวตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลบังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎหมายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๖)

มติปรับเงินเลี้ยงชีพรายเดือนที่สภาทหารผ่านศึกได้ตราออกมาเป็น ข้อบังคับสภาทหารผ่านศึก ว่าด้วยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหาร นอกประจำการ (ฉบับที่ ๕๗) พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับกับทหารผ่านศึกเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะ เป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔๑/๒๕๕๐)

ข้อบังคับสภานายความว่าด้วยการฝึกอบรมวิชาว่าความ พ.ศ. ๒๕๒๙ และประกาศสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ ฉบับที่ ๗/๒๕๔๙ เรื่อง ระเบียบว่าด้วย การฝึกอบรมวิชาว่าความ รุ่นที่ ๒๘ มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปอันเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๖/๒๕๕๐)

**(๕) ประกาศ**

ประกาศธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ มีลักษณะเป็นการประกาศของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกฎหมาย ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๔๕)

ประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ฉบับที่ ๕๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่ง ประจำทางด้วยรถโดยสาร มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสถานะเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งการออกประกาศดังกล่าว จึงเป็นกรณีพิพาทตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๖)

ประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตำบลเพ จังหวัดระยอง ที่กำหนดประเภทของเอกสารที่ราษฎรต้องยื่น ประกอบคำร้องขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มเติม เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้ไฟฟ้าที่มีผลบังคับเป็นการ



ทั่วไปกับราษฎรทุกคนซึ่งอยู่อาศัยบนเกาะเสม็ดที่ประสงค์จะขอใช้บริการไฟฟ้า ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในประกาศฉบับดังกล่าว มิได้มุ่งใช้บังคับกับราษฎรคนใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

ประกาศของอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชี เรื่อง กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชีตามมาตรา ๓ สัตต แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ และประกาศเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชี (ฉบับที่ ๒) เรื่อง กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชีตามมาตรา ๓ สัตต แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้สอบบัญชีภาษีอากรที่ได้รับอนุญาตจากกรมสรรพากร ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองบัญชี และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการว่าจ้างผู้สอบบัญชีและรับรองบัญชี เป็นประกาศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๔๗)

ประกาศจังหวัดภูเก็ต เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจการที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกจากกำหนดห้ามการประกอบกิจการการดำน้ำทุกชนิดแล้ว ยังกำหนดให้การดำเนินกิจการดำน้ำจะกระทำได้อีกเมื่อได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัดภูเก็ตโดยผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการได้ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจการดำน้ำ อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจการดำน้ำในบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕/๒๕๕๐)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคาร จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๕/๒๕๕๐)

ประกาศของคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาระบบใหม่ โดยกำหนดให้ใช้ค่าน้ำหนักคะแนนผลการเรียนตลอดหลักสูตรระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเกณฑ์ส่วนหนึ่งในการประกอบการพิจารณาบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา โดยแบ่งเป็นค่าผลคะแนนเฉลี่ย (GPA) จำนวน ๕ เปอร์เซ็นต์ และค่าตำแหน่งเปอร์เซ็นต์ไทล์ (PR) จำนวน ๕ เปอร์เซ็นต์ ประกาศดังกล่าวเป็นการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาโดยรวม ซึ่งไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบใดกำหนดให้อำนาจไว้ แต่เป็นการประกาศตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติให้



คณะกรรมการการอุดมศึกษาใช้ค่าผลคะแนนเฉลี่ย (GPA) และตำแหน่งเปอร์เซ็นต์ไทล์ (PR) ประกอบการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งต่างกับการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการเอง อันเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่ให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจดำเนินการได้ภายใต้การควบคุมของสภาสถาบันอุดมศึกษา ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทั่วไปต่อผู้ที่เข้าสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา หรือจะเข้าสอบคัดเลือกในขณะศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๙/๒๕๔๘)

### (๖) หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎ

โดยปกติหนังสือเวียนไม่ใช่กฎ เว้นแต่ในหนังสือเวียนมีเนื้อหาซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามคำนิยามของกฎ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยหนังสือเวียนที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นกฎ ได้แก่

หนังสือกระทรวงการคลังซึ่งแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๔๔)

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๖/ว.๒๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศเพิ่มเติมทุกครั้งเมื่อมีการอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการศึกษา เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๐/๒๕๔๗)

หนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑/๒๕๔๙)



หนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเพื่อให้นายทะเบียนอาวุธปืนทุกจังหวัดยึดถือเป็นแนวทางในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนมากน้อยเพียงใดแล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคล จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๕๐)

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีข้อความระบุให้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีไว้ก่อนจนกว่าจะได้ข้อยุติจากการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษา และส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประสงค์จะขอรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๒/๒๕๕๐)

หลักเกณฑ์ของ ก.พ. ที่กำหนดให้นำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในสายงานอื่นที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ มานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการดำรงตำแหน่งในสายงานที่จะแต่งตั้งเพื่อประโยชน์ในการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นได้ไม่ก่อนวันที่ผู้ขอรับการประเมินมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับข้าราชการที่ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น มีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙/๒๕๕๐)

### (๗) มติคณะกรรมการหรือมติสภา

มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถคัดเลือกบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาจากสถาบันการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือก มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมและผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม คือ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมมีสิทธิได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการ ส่วนผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมจะไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการ มติดังกล่าวจึงมีผลบังคับทุกๆ คน เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)



มติของ ก.พ. ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชา เป็นวุฒิที่สมัครเข้ารับราชการโดยวิธีคัดเลือกได้ เป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษที่อาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการได้ โดยให้มีผลใช้บังคับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๙/๒๕๕๐)

มติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลในการให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานได้เฉพาะภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสอบ มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด ประกอบกับมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดแต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับมติดังกล่าว อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๙/๒๕๕๐)

**๑.๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ลักษณะของการออก “กฎ”**

กรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ลักษณะของการออก “กฎ”

#### ๑) แนวนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การนับอายุบุคคลเพื่อคำนวณวันเกษียณอายุราชการ ที่ให้ถือปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ เป็นเพียงการอธิบายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการปฏิบัติตามเท่านั้น มิได้มีสภาพเป็นกฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๖)

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องห้ามส่งงูมีชีวิตและหนังกูที่ยังไม่แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร มิได้มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานหรือบุคคลภายในองค์กรบริหาร แต่เป็นการกำหนดนโยบายซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๔๖)



มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรีเสนออพยพราษฎรและก่อสร้างที่พักอาศัยให้ราษฎรจำนวน ๔๙๕ ครอบครัว ถึง ๕๐๐ ครอบครัว เนื่องจากราษฎรดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขยายโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้อพยพไปอยู่ที่แห่งใหม่ มิได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป จึงหาได้มีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๗/๒๕๔๘)

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติแผนระดมทุนของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติม เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในด้านการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายแก่ประชาชน มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะอันจะเป็น "กฎ" ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๔๙)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าว หรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการแทน ให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญได้ โดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดหรือผู้ที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย นั้น เป็นมติที่ไม่มีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครองจะต้องดำเนินคดีปกครองเองเสมอไป แต่ให้เป็นดุลพินิจที่จะเลือกดำเนินการตามความรู้ความสามารถและตามความประสงค์ของตนเอง จึงเป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติภายในในการดำเนินคดีในศาลปกครอง มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป อีกทั้งมิได้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด รวมทั้งมิได้มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง มติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๗/๒๕๕๐)

การที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กองทัพเรือและกรมการขนส่งทางอากาศร่วมกันบริหารสนามบินอู่ตะเภา โดยให้กองทัพเรือเป็นผู้ดำเนินการดำเนินงานสื่อสารการบินและควบคุมการจราจรทางอากาศ โดยจัดเจ้าหน้าที่ที่มีใบอนุญาตตามที่กรมการขนส่งทางอากาศออกให้ และต้องได้รับการตรวจสอบภาคปฏิบัติเป็นครั้งคราว เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารในฐานะองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหาร บริหารจัดการสนามบินอู่ตะเภาให้เป็นสนามบินพาณิชย์ และการที่กำหนดให้กองทัพเรือเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายใน มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๒/๒๕๕๐)





มติของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ เป็นการใช้อำนาจทางบริหารในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหาร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไปจัดทำข้อมูลให้ชัดเจนในเรื่องผลกระทบข้อดีและข้อเสีย ระหว่างการให้บริการแบบสนามบินเดี่ยวและสนามบินคู่ในประเด็นต่างๆ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจพิจารณาต่อไป มติดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินกิจการภายในของฝ่ายบริหาร ไม่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะที่จะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๕๒**)

มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่อนุมัติให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายในพื้นที่เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เป็นเพียงการมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในพื้นที่เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เพื่อให้กองอำนวยการฯ มีอำนาจออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นเพียงการมอบหมายให้กองอำนวยการฯ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่มีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีใช้กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๒/๒๕๕๒**)

## ๒) การดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่จะออกกฎ

มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ เป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ จะออกกฎหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาพลังงานตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือ “กฎ” ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๕๗**)



### ๓) การฟ้องเพิกถอนพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าวคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๘) หรือ คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๗/๒๕๔๖) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ จึงไม่เป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๔๗)

การฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญา และมีผลบังคับเป็นกฎหมายเสมอด้วยพระราชบัญญัติ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๔๙)

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ มิใช่พระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายที่มีลำดับกฎหมายต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา จึงไม่มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนพระราชกำหนดดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๑/๒๕๕๑)

### ๔) กรณีที่ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หมายถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่าการใช้อำนาจทางปกครอง หากกฎที่พิพาทมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือมิได้เกิดจากการใช้



อำนาจทางปกครองแล้ว กฎดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๖ ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงมิใช่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๓/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๔/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๕/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๖/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๗/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๘/๒๕๔๙ ที่ พ.๒๙/๒๕๔๙ ที่ พ.๓๐/๒๕๔๙ ที่ พ.๓๑/๒๕๔๙ ที่ พ.๓๒/๒๕๔๙ ที่ พ.๓๖/๒๕๔๙ ที่ พ.๓๙/๒๕๔๙ และที่ พ.๔๕/๒๕๔๙)

การประกาศใช้กฎอัยการศึก และการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึก เป็นการใช้อำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษในเรื่องของความมั่นคงของราชอาณาจักรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงมิใช่การกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๒/๒๕๕๑)

## ๑.๒ การใช้อำนาจในการออกคำสั่ง

กรณีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจในการออกคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น อาจแบ่งลักษณะของการใช้อำนาจได้ ๒ ลักษณะ ได้แก่ การใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจทั้งสองลักษณะดังกล่าว ดังนี้

### ๑.๒.๑ คำสั่งทางปกครอง

แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ให้คำนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ แต่สามารถนำคำนิยามตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้พิจารณาได้ ซึ่งศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไว้ ดังต่อไปนี้



## ๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “คำสั่งต่าง ๆ”

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้หรือถอนอาคารเนื่องจากก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๔๗ และที่ ๓๔๗/๒๕๕๐)

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ให้ระงับการก่อสร้างและระงับการใช้อาคาร เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๗/๒๕๕๑)

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔/๒๕๔๔ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) และที่ ๕๘๙/๒๕๕๐) รวมถึงกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขออกโฉนดที่ดินโดยไม่ได้นำดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๒/๒๕๔๖)

การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับทางสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้ทางดังกล่าวได้ เป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๔๖) หรือ กรณีฟ้องว่าการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี แม้คดีจะเป็นการพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนก็ตาม แต่เป็นคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาตัดสินว่าที่ดินควรเป็นของใคร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน จึงเป็นการกระทำในทางปกครอง ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดออกคำสั่งโดยไม่สุจริตและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบโดยขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งออกโฉนดที่ดินพิพาท คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๔๖)

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ให้เพิกถอนใบจองของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งหากศาลจำเป็นต้อง



วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดี ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวก่อนได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๔๖)

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการออก นสล. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๗)

การจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๙/๒๕๔๙)

คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ หรือโฉนดที่ดินของเอกชน เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าของที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๑/๒๕๔๙ ที่ ๑๕๑/๒๕๕๐ ที่ ๔๑๒/๒๕๕๐ ที่ ๓๘/๒๕๕๑ และที่ ๕๒๙/๒๕๕๒)

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่ออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ราษฎรผู้ยื่นคำขอนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๕/๒๕๔๕ ที่ ๒๓๕/๒๕๔๕ และที่ ๒๔๕/๒๕๕๑)

การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในที่ดิน น.ส. ๓ ก. เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรคสองและวรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีผลทางกฎหมายเป็นการก่อตั้งสถานภาพสิทธิครอบครองในที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๑ และที่ ๔๙๙/๒๕๕๒)

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

คำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดและคำสั่งไม่รับหมายเหตุเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อควบคุมการดำเนินการของนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งแม้ศาลจะต้องวินิจฉัยด้วยการประชุมเจ้าของร่วมนิติบุคคลชอบด้วยข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด



หรือไม่ แต่เมื่อประเด็นหลักในคดีเป็นประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยศาลจะต้องพิจารณาว่าการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดและไม่รับหมายเหตุเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ โดยการเปลี่ยนแปลงใดๆ ซึ่งข้อบังคับหรือผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว หากไม่นำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะถือว่าไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย กรณีจึงมิใช่เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด และคำสั่งไม่รับหมายเหตุเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕/๒๕๕๑)

คำสั่งของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร และมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ซึ่งยื่นตามมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครที่ไม่อนุญาตให้จัดสรรที่ดินในโครงการส่วนที่พิพาท เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๕๑)

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

คำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครที่ไม่รับจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับบริษัทจำกัด เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีพิพาทมีประเด็นหลักต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้มีประเด็นรองที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทจำกัดได้ดำเนินการออกหุ้นเพิ่มทุนถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๑๑๑๙ และมาตรา ๑๒๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ อันเป็นประเด็นที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ เพราะเป็นประเด็นรองเกี่ยวพันกับประเด็นหลัก ที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนการวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๕๖)

คำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการและกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๘)



## คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำสั่งของอธิบดีกรมสุลกากรที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมสุลกากร ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๕๐ และที่ ๒๗๗/๒๕๕๑)

คำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ช. ร่วมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมในค่าสินไหมทดแทน กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินโครงการส่งเสริมเกษตรปลูกป่า พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยทำเอกสารรับรองการปลูกป่าอันเป็นเท็จและรับเงินของเกษตรกรโดยไม่ชอบ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๕/๒๕๕๑)

คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังชดใช้เงิน เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นอาศัยโอกาสดังกล่าวกระทำการทุจริต เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๐/๒๕๕๐ และที่ ๔๗๘/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

## คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ

ข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด

ในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งเกี่ยวกับการพัสดุดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง



คำสั่งอนุมัติการจ้างปรับปรุงภูมิสถาปัตยกรรมโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช ตะพานหิน และคำสั่งยกเลิกการอนุมัติการจ้างดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๑)

คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจัดซื้อระบบสารสนเทศการประชุม คณะรัฐมนตรีแบบอิเล็กทรอนิกส์ (CABNET) เป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๙/๒๕๔๘ ที่ ๒๖๖/๒๕๔๙ และที่ ๓๖๗/๒๕๕๒)

คำสั่งยกเลิกการประมูลจ้างเหมาก่อสร้างถนนลูกรังเลียบบคลองรังสิต ประยูรศักดิ์ของเทศบาลตำบลธัญบุรี เป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖/๒๕๔๙ และที่ ๖๒/๒๕๕๑)

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ

คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓ กรุงเทพมหานคร เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบข้อ ๖ และข้อ ๒๓ ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำ เขตเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๐/๒๕๕๐)

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพ

การมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำกล่าวหากรณีทนายความประพฤติผิดมรรยาท ทนายความ เป็นการใช้อำนาจของประธานกรรมการมรรยาททนายความตามข้อ ๑๑ ของข้อบังคับ สภาทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลเป็นการระงับ สิทธิในการกล่าวหาของผู้กล่าวหา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๖ และที่ ๒๕๙/๒๕๔๖)

คำสั่งของนายกสภาทนายความและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ในฐานะสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ) ที่สั่งลงโทษห้ามผู้ฟ้องคดีทำการเป็นทนายความ เป็นคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติ ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑)





### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

คำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๖/๒๕๕๐)

คำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราว เป็นเวลาหกเดือน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มีการ กำหนดระยะเวลาในการบังคับตามคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๕๐)

คำสั่งแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ระดับ ๑๑ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้ตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีจะต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อีกชั้นหนึ่ง ก็ไม่ทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๘/๒๕๕๐)

### คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

คำสั่งไม่อนุญาตให้ลาป่วยย้อนหลังจนเป็นเหตุให้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนและมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๒/๒๕๕๗)

คำสั่งของหน่วยงานราชการที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ เป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิในการที่จะได้รับ การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๕๐)

คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิ และหน้าที่ของข้าราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๐ ที่ อ.๘๔/๒๕๕๐ ที่ อ.๘๗/๒๕๕๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๖/๒๕๕๐)

คำสั่งของผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจจราจรที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๐/๒๕๕๙)



คำสั่งลงโทษไล่ลูกจ้างประจำออกจากราชการ และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๕๑)

คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕/๒๕๕๑)

คำสั่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

**คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

คำสั่งกรมสามัญศึกษาที่แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลทำให้สิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีระงับอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๐/๒๕๔๗)

**คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน**

การที่นายอำเภอใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วหรือสิ่งปลูกสร้างออกไปจากบริเวณทางสาธารณประโยชน์ ย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๕๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑/๒๕๕๐)

**๒) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “หนังสือต่าง ๆ”**

หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดที่แจ้งมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ห้ามบังคับขับไล่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินออกจากที่ดินพิพาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ



และมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๒/๒๕๔๖)

การที่กรมการประกันภัยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของรถยนต์คันที่ชนกับรถยนต์คันที่เอาประกันภัยไว้กับผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๔๖)

หนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๔ (พล)/๗๕๐๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ของผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ๑๑ ที่แจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่า บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอต่ออายุใบอนุญาตอยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๒๙ กำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ ๑ เอ จึงไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินได้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการระเบิดและย่อยหิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๗/๒๕๔๗)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอชงประกวดราคาเพื่อให้ประกอบธุรกิจในการก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสระบุรี แต่ขนส่งจังหวัดสระบุรี ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่รับพิจารณาใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีเพราะมิได้กรอกจำนวนวันยื่นราคาไว้ หนังสือดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งไม่รับคำเสนอรับจ้างของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๒/๒๕๔๙)

การที่นายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งผู้ยื่นซองประกวดราคาในการจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพังพร้อมทางเท้าว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากยื่นเสนอราคาผิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ซึ่งเป็นการไม่รับคำเสนอราคาของบุคคลนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๕๐)

หนังสือของหน่วยงานทางปกครองที่ให้ยึดหลักประกันของประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีซึ่งผ่านการพิจารณาด้านเทคนิคแล้วแต่ไม่สามารถยื่นซองเสนอราคาได้ทันเวลาที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด และให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระภายใน ๗ วัน เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๕๐)



หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ และ น.ส. ๓ ก.) เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่รับรองว่าผู้มีชื่อในเอกสารดังกล่าว เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามรูปที่ดินและเขตติดต่อตั้งที่ระบุไว้ในเอกสารดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๕๐)

หนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาที่แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะอนุกรรมการพัฒนามาตรฐานการผลิตยาภายในประเทศได้พิจารณาผลการตรวจสถานที่ของเจ้าหน้าที่แล้วมีมติว่าสถานที่ขออนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบันของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามกฎกระทรวงสาธารณสุข และประกาศกระทรวงสาธารณสุข จึงขาดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบัน จึงไม่สามารถออกใบอนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบันให้แก่บริษัทของผู้ฟ้องคดีได้นั้น หนังสือดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๑)

### ๓) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “มติของสภาหรือคณะกรรมการ”

การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีมติไม่ผ่านข้อเสนอทางด้านเทคนิคของผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกตัดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาข้อเสนอทางด้านราคา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเข้าแข่งขันการประมูล มติดังกล่าวถือเป็นการสั่งไม่รับคำเสนอรับจ้างของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๔๖)

หมายเหตุ ต่อมาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่ตัดสิทธิไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคายังไม่มีผลยุติเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องนำเสนอผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเพื่อพิจารณาอนุมัติการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างต่อไป ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับผลกระทบจากมติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๗/๒๕๔๗ และที่ ๖๒๗/๒๕๔๗)

มติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๙/๒๕๕๐)



มติของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งคณบดีคณะวิทยาการจัดการใหม่ มีผลเป็นการยกเลิกผลการสรรหาคณบดีคณะวิทยาการจัดการที่คณะกรรมการสรรหาคณบดีชุดเดิมได้ดำเนินการสรรหาและเสนอชื่อบุคคลให้สภาพิจารณาเลือกและแต่งตั้ง เท่ากับเป็นการปฏิเสธไม่พิจารณาเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่มีการเสนอชื่อดังกล่าวเป็นคณบดีโดยปริยาย มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๐)

มติของคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ไม่อนุมัติปริญญาเกียรตินิยมให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกในรูปของคณะกรรมการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๖/๒๕๕๐)

มติของคณะกรรมการพิจารณาการเบิกจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสำหรับแพทย์ทันตแพทย์ และเภสัชกร และคณะกรรมการการพิจารณาค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้กับหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ให้ยุติการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเภสัชกร เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๕๐)

มติของคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคที่อนุมัติให้การประปาส่วนภูมิภาคลงนามทำสัญญากับบริษัทเอกชนในการผลิตน้ำประปาจำหน่ายให้กับการประปาส่วนภูมิภาค เป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการอนุมัติจ้าง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๕๐)

#### ๔) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุญาต”

การฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้เลิกดำเนินกิจการโรงเรียนและใบอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกให้ โดยอ้างว่าเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔/๒๕๔๙)

ใบอนุญาตให้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่นายอำเภอออกให้แก่ผู้ประกอบการร้านน้ำชาเพื่อจัดให้มีการเล่นดนตรี ร้องเพลง หรือใช้เครื่องขยายเสียง มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ กระทำการที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๖/๒๕๕๐)



ใบอนุญาตให้รื้อถอนอาคารที่ผู้อำนวยการเขตสาทรออกให้แก่วัดยานนาวา เป็นใบอนุญาตที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับใบอนุญาตในการรื้อถอนอาคาร จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๕๐)

#### ๕) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุญาติ”

การไม่อนุญาติให้พักการลงโทษในคดีอาญาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๒๘๕/๒๕๕๖)

การโต้แย้งว่านายอำเภออนุญาติให้มีการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะในเขต ป่าสงวนแห่งชาติเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทำให้ป่าไม้ถูกทำลาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๖)

การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน และออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ถือเป็น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของเจ้าหน้าที่ที่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๐)

#### ๖) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การวินิจฉัยอุทธรณ์”

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของรัฐมนตร์ที่วินิจฉัย หลังจากพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ที่ ๒๑/๒๕๔๗ ที่ ๒๒/๒๕๔๗ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๙๔/๒๕๕๐ และที่ อ.๑๙๗/๒๕๕๐)

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา ที่วินิจฉัยให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า รับคำขอออกไปแทน น.ส. ๓ ก. ไว้พิจารณา เป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๘๗/๒๕๔๗)



คำสั่งของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษหรือยื่นตามคำสั่งเดิมก็ได้ ดังนั้นคำสั่งอุทธรณ์ของนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๔๖)

### ๗) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “ประกาศ”

การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น มิได้พิจารณาจาก ชื่อหรือรูปแบบ แม้ในบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้ออกระเบียบหรือประกาศ หากระเบียบหรือประกาศดังกล่าวไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ก็ไม่ถือว่าเป็น “กฎ” แต่อาจเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

ประกาศอนุกรรมการข้าราชการครูสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เรื่อง แก้ไขประกาศการขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือ เลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และอาจารย์ใหญ่ สังกัด กองการมัธยมศึกษา ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของอนุกรรมการ ข้าราชการครูสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก จึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเข้าลักษณะ เป็นการแจ้งผลการสอบหรือวัดผลความรู้ หรือความสามารถของบุคคลตาม (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙/๒๕๕๐)

ประกาศผลการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้ารับการคัดเลือกกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นคู่สัญญา ในอัตราลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งดังกล่าว ประกาศผลการสอบคัดเลือกพิพาทจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

ประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการถอนสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒-๓/๒๕๕๐)

ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เรื่อง ยกเลิกผลการคัดเลือก ที่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด เรื่อง เพิกถอนหนังสืออนุญาต (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดี ถูกตัดสิทธิมิให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ประกาศทั้งสองฉบับจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)



ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้สมัครสอบคัดเลือกและได้เข้าสอบคัดเลือกตามประกาศผลการสอบคัดเลือกครูผู้ดูแลเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ โดยปรากฏว่าเป็นผู้สอบไม่ได้ตามประกาศฯ ดังกล่าวประกาศฯ นี้ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๙/๒๕๕๐)

ประกาศผลการสอบภาคทฤษฎีของวิชาอายุรศาสตร์ ๒ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๕๐ และที่ ๔๐๔/๒๕๕๐)

ประกาศผลการประกวดราคาจ้างเหมาพัฒนาพื้นที่และปรับปรุงภูมิทัศน์ เพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ชุมชนเมืองปายของนายกเทศมนตรีตำบลปาย ซึ่งให้ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้ชนะทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ มีผลเป็นการสั่งไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ยื่นซองเสนอราคา อันกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๕/๒๕๕๐ ที่ ๑๔๕/๒๕๔๙ ที่ ๓๔๒/๒๕๔๙ และที่ ๗๐๑/๒๕๕๐)

ประกาศของนายอำเภอ เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๑)

ประกาศยกเลิก ภ.บ.ท. ๕ ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๕๑)

ประกาศของจังหวัดอุดรธานี ที่ ๑๐๓/๒๕๕๐ เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัด จังหวัดอุดรธานี ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะประธานคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จังหวัดอุดรธานี อันมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๐/๒๕๕๒)





**หมายเหตุ** มีบางกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยโดยตรงว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่โดยเนื้อหาแห่งการกระทำมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงเพิ่มเติมทั้งหมด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๑/๒๕๕๐)

การฟ้องขอให้เพิกถอนการออก น.ส. ๓ ก. (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) ของบุคคลอื่นในสวนที่เจ้าพนักงานที่ดินออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้ออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินในการดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๕๐)

### ๑.๒.๒ คำสั่งทางปกครองทั่วไป

ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

การที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองใช้อำนาจตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรี เกียรตินิยมเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ มีผลกระทบต่อผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมทุกคน แต่ประกาศรับสมัครดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีของการรับสมัครคัดเลือกในครั้งนั้นครั้งเดียวเท่านั้น จึงเป็นการมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ ประกาศรับสมัครดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากแต่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๙/๒๕๕๐)

ข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนักศึกษา ในระบบกลาง การรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่กำหนดให้นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามมติของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดี ในอันที่จะเลือกนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสาขาที่ปรารถนาจะศึกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๕๐)



**หมายเหตุ** มติของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว ไม่มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับในเรื่องต่างๆ ได้

ประกาศอำเภอกำหนดเรื่อง กำหนดสมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ ของสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของนายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่แม้ว่าจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมีได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือ ใช้บังคับกับการกำหนดสมัยประชุมสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๘ เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๐**)

**หมายเหตุ** ประกาศกำหนดสมัยประชุมวิสามัญของนายอำเภอกำหนดเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่แจ้งให้ทราบโดยวิธีการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป จึงไม่มีผู้รับคำสั่ง ที่จะสามารถแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง ดังนั้น นายอำเภอกำหนดจึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (โปรดเปรียบเทียบกับคำสั่งทางปกครองที่มีผู้รับหลายรายตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ)

ประกาศประมูลจ้างเหมาก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จำนวน ๑๔ โครงการ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ของเทศบาลตำบล แม้จะมีผลใช้บังคับกับการประกวดราคาครั้งนี้เป็นการเฉพาะ แต่ก็มีได้เจาะจงตัวบุคคลผู้อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว ทำให้ประกาศฉบับนี้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองทั่วไป (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๔/๒๕๕๐**)

ประกาศของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่กำหนดหลักเกณฑ์การรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานศาลยุติธรรมให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานศาลยุติธรรม ๖ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเลขาธิการศาลยุติธรรมซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจงตัวบุคคล แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือ ใช้บังคับกับการสอบแข่งขันในครั้งนี้ครั้งเดียวเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับการสอบครั้งต่อไปอีก ประกาศดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎที่เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองที่มุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีและสามารถระบุตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้รับคำสั่งได้อย่างแน่นอน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑**)



ประกาศรับสมัครบุคคลสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาลของคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยประกาศดังกล่าวมิได้เจาะจงตัวบุคคลซึ่งอยู่ในบังคับของประกาศแต่เจาะจงกรณีที่จะใช้บังคับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-อ.๗๙/๒๕๕๑)

ประกาศหลักเกณฑ์การขอรับการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๘ (ด้านการพยาบาล) โดยคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อประเมินผลงานทางวิชาการในตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพของโรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นคณะกรรมการอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาศัยหลักเกณฑ์ของ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ ตำแหน่งระดับ ๘ ลงมา โดยได้กำหนดให้มีการดำเนินการโดยคณะกรรมการประเมินของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหลักเกณฑ์ของ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนั้น การออกประกาศฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมีได้เจาะจงบุคคลแต่มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งหรือข้อเท็จจริงใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือ ใช้บังคับกับการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นไปเพียงครั้งเดียวเท่านั้น เมื่อประกาศดังกล่าวใช้บังคับกับการรับสมัครครั้งนี้แล้วก็ไม่สามารถนำไปใช้บังคับกับการรับสมัครครั้งต่อไปได้อีก ประกาศฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ประเภทคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๐/๒๕๕๒)

**๑.๒.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่พิพาทเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งประเภทใด**

คำสั่งย้ายข้าราชการครูไปดำรงตำแหน่งใหม่ที่ไม่ต่ำกว่าเดิมและอัตราเงินเดือนเท่าเดิม แม้จะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ในทางราชการของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในผลของคำสั่งดังกล่าวที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีในความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว และความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานในทางราชการ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๙/๒๕๔๙)



การที่อธิบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการในงาน ยานพาหนะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ นั้น เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๑/๒๕๕๙)

คำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตราด ที่ให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็น ผู้ประสานงานกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตราด และปฏิบัติราชการแทน นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตราด ในการกำกับดูแลประเมินผลและสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่อำเภอเขาสมิง อำเภอแหลมงอบ และกิ่งอำเภอเกาะช้าง แทนผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งในการบริหารภายในหน่วยงานที่ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจสั่งการให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดปฏิบัติราชการแทนในภารกิจใดเป็นการเฉพาะได้ตามความเหมาะสม แต่การ ออกคำสั่งจะต้องอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล เมื่อมีการ โต้แย้งว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลับแก้งผู้ฟ้องคดี ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม จึงเป็น คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๕๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างอาจารย์ของอธิการบดีมหาวิทยาลัย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ยกอุทธรณ์คำสั่ง เลิกจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดี รับเงินตอบแทนพิเศษในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณา เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นและเลื่อนอันดับเงินเดือน เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๕๑ ที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑ และที่ ๑๘๘/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๘๙-๒๙๐/๒๕๕๑)



กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดเชียงใหม่ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๔/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้รื้อถอนอาคารคอนกรีต ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เนื่องจากไม่แจ้งเหตุผลก่อนออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในราชอาณาจักร โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคมและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ตาม มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้กักขังผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกคำสั่ง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๕๑)

#### ๑.๒.๔ กรณีที่ “ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง”

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนา ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น การดำเนินการใดที่ยังไม่มี ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของบุคคล จึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลปกครอง สูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองไว้ ดังต่อไปนี้

#### ๑) กระบวนการภายในฝ่ายปกครอง

##### (๑) การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

มติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ที่อนุมัติให้กำหนดเส้นทางรถโดยสารประจำทางและอนุมัติในหลักการให้สหกรณ์ บ. เป็นผู้ได้รับ อนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง เป็นเพียงกระบวนการภายในของคณะกรรมการควบคุม การขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ยังมีใช้กรณีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก ประจำจังหวัดสุพรรณบุรีใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรีกับสหกรณ์ บ. อันมีผลกระทบต่อ สิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่ง ผู้โดยสาร จึงมิใช่กรณีพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๖)



คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายต่อไป จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๔/๒๕๕๖)

คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ เบญจ และ ๔๘ ปัญจทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ เป็นเพียงขั้นตอนของการเตรียมการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงก่อนการมีคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นการส่วนตัว การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๐/๒๕๕๗)

การที่คณะกรรมการสอบสวนรายงานการสอบสวนแก่อธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดำเนินการแบ่งแยกที่ดินของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาอุทิสให้เป็นทางสาธารณประโยชน์และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามระเบียบและชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทิสที่ดินบริเวณดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ตรงตามเจตนาแล้ว ที่ดินบริเวณนี้จึงยอมตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วนั้น เป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๙/๒๕๕๙)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนครอบครอง ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้มีคำสั่งให้จำหน่าย ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีตามที่นายอำเภอเสนอการที่นายอำเภอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้เพิกถอนและจำหน่าย ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนครอบครองนั้น จึงเป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๐/๒๕๕๙)

มติของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่ไม่รับพิจารณาประวัติส่วนตัวและผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ และเสนอแนะให้มหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไปเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๐/๒๕๕๐)



การประชุมแก้ไขปัญหาร้องคัดค้านการกำหนดเส้นทางรถโดยสารประจำทาง (รถตู้ปรับอากาศ) ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพกับคณะกรรมการการวุฒิสภาเกิดจากข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเรื่องการเดินรถตู้ปรับอากาศ มิใช่เป็นการประชุมที่อำนาจตามกฎหมายขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การประชุมดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำทางปกครองและมติที่ประชุมเป็นเพียงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อร้องเรียน มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๐**)

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป จึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิของตนไปในขณะปฏิบัติราชการ จนกว่าจะมีคำสั่งทางปกครองถึงที่สุดในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะถูกระงับสิทธิต่างๆ ในระหว่างนี้ แต่หากถึงที่สุดแล้วผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดทางอาญาหรือไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับสิทธิเหล่านั้นคืน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๖/๒๕๕๐ ที่ ๒๖๗/๒๕๕๐ ที่ ๒๓๖/๒๕๕๑ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๑ ที่ ๑๘๙/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๔/๒๕๕๒ ที่ ๓๔๙/๒๕๕๒ และที่ ๔๐๐/๒๕๕๒**)

**หมายเหตุ** แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีได้วินิจฉัยถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๖/๒๕๔๙ ที่ ๒๖๗/๒๕๕๐ และที่ ๑๑๖/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แม้จะมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๕/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีได้วินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งอื่น



หนังสือสำนักกฎหมาย กรมศุลกากร ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีสำแดงพิกัดอัตราศุลกากรไม่ถูกต้อง เป็นเพียงขั้นตอนของการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป จึงยังถือไม่ได้ว่ามีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๐)

มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีประจำสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งดังกล่าว เป็นเพียงการกระทำภายในหน่วยงานก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนในการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง มติดังกล่าวจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๘/๒๕๕๐)

หนังสือของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการกรณีร้องเรียนให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่แจ้งผลการตรวจสอบข้อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการมอบหมาย มิใช่การวินิจฉัยสั่งการอันจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๕๑)

มาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติว่า ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น การที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลมีมติกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิตขั้นสุดท้ายแล้ว แต่ไม่ได้เสนอมติดังกล่าว ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ มติดังกล่าวจึงเป็นเพียงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๐/๒๕๕๑)

มติของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยรามคำแหง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไปดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าทำการปลอมแปลงลายมือชื่อของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส. ในหนังสือค้ำประกันให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานเป็นลูกจ้างที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง อันเป็นการปลอมแปลงลายมือชื่อของผู้อื่น ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๒๘ และข้อ ๔๖ วรรคแรก เมื่อมติดังกล่าวเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองหรือขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจออกคำสั่งเท่านั้น จึงยังไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ





ทางปกครองฯ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๒/๒๕๕๒)

## (๒) การตอบข้อหารือภายในหน่วยงานทางปกครอง

การตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางที่ต้องชี้แจงต่อหน่วยงานที่หารือมา การกระทำของกรมบัญชีกลาง จึงไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีพิพาทจากการกระทำดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๕/๒๕๕๕)

การมีหนังสือตอบข้อหารือของเทศบาลตำบลโดยแจ้งให้เทศบาลตำบลสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือปฏิบัติตามหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย เป็นเพียงการตอบข้อหารือให้เทศบาลตำบล ปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่แล้ว ไม่ใช่คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ประกอบกับการกระทำของจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลตำบลที่จะมีผลบังคับตามกฎหมาย ต้องเป็นการสั่งการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ หรือเป็นการวินิจฉัยสั่งการกรณีที่เทศบาลตำบลมีความเห็นแย้งความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เมื่อคดีนี้จังหวัดยังไม่มีคำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำสั่ง กฎ หรือการกระทำอื่นใด จึงยังไม่มีลักษณะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๖)

หนังสือตอบข้อหารือของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เกี่ยวกับป้ายโฆษณาสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เห็นควรระงับโฆษณา เป็นเพียงการให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และการแจ้งด้วยวาจาของเจ้าหน้าที่ของนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ เป็นเพียงการแจ้งหรือเตือนให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายก่อนมีการออกคำสั่งต่อไป จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๑/๒๕๕๗)

หนังสือแจ้งผลข้อหารือเกี่ยวกับพิกัตอัตราศุลกากร ระหว่างสำนักกฎหมายกับกลุ่มงานพิกัตอัตราศุลกากรของกรมศุลกากร มิใช่คำสั่งที่สั่งให้ผู้นำเข้าสินค้าดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๐)



หนังสือของอธิการบดีมหาวิทยาลัยที่ตอบข้อหาหรือของคณะในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งระดับ ๙ ว่า ที่ประชุมมีมติว่ายังไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งดังกล่าว เป็นเพียงหนังสือภายในของมหาวิทยาลัยที่มหาวิทยาลัยตอบหนังสือของคณะดังกล่าว ตามที่ได้สอบถามเท่านั้น จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการระดับ ๘ และได้รับอนุมัติจากคณะให้เทียบคุณสมบัติในการขอตำแหน่งดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๑/๒๕๕๐)

หนังสือกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ตายที่ตอบข้อหาหรือของจังหวัดว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ทายาทหรือบุคคลที่ผู้ตายแสดงเจตนายกบ่าหนี้เจตนาทอดตามแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงหนังสือโต้ตอบกันระหว่างส่วนราชการ มิใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖/๒๕๕๑)

### (๓) การให้ความเห็นหรือคำแนะนำ

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ เรื่อง ขออนุญาตก่อสร้างโรงงานน้ำแข็ง โดยชี้แจงข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับการจะก่อสร้างโรงงานน้ำแข็ง แต่ไม่ได้ยื่นเอกสารการขออนุญาตก่อสร้างต่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบลแต่ประการใด การที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถขออนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานน้ำแข็งได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตผังเมืองรวมสระบุรี ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสระบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีจะต้องขออนุญาตก่อสร้างต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีจึงเป็นเพียงการให้ความเห็นหรือคำแนะนำ แนวปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่เป็นการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘/๒๕๕๑)

### (๔) แนวปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครอง

ข้อกำหนดของคณะกรรมการพิจารณาการประเมินภาษีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานในการประเมินภาษี เป็นเพียงหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ใช่การใช้อำนาจทางกฎหมายกระทำการหรือสั่งการต่อผู้รับการประเมินภาษี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖/๒๕๔๖)



## ๒) มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง

### (๑) การมอบหมายงานของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นการใช้อำนาจตามข้อ ๒.๕ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันถือเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมสอบสวนคดีให้เสร็จสิ้น จึงเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย มิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่ได้มีผลเป็นการกอนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ต้องหาในคดีกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ประการใดไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๔/๒๕๕๐)

หนังสือสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดพังงาที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนคดีและให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาทางการบริหาร ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะทำให้เสียหายแก่ทางราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีอาจเสนอความเห็นเป็นหนังสือให้สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดพังงาทบทวนคำสั่งได้ แต่การมีคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หนังสือสั่งการมอบหมายงานตามฟ้องไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๕/๒๕๕๑)

หมายเหตุ ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติราชการแทนผู้ฟ้องคดีในการกำกับดูแลการประเมินผลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุข จะเป็นคำสั่งในการบริหารภายในหน่วยงานที่ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดปฏิบัติราชการแทนในภารกิจใดเป็นการเฉพาะได้ตามความเหมาะสม แต่การออกคำสั่งจะต้องอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล และเมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลับแก้งผู้ฟ้องคดี ใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม และละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕/๒๕๕๑)



**(๒) การแจ้งเวียนหนังสือต่าง ๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ**

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จ้างบุคคลภายนอกสรุปวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริง จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แจ้งเวียนแบบฟอร์มการขออนุมัติดำเนินการดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งสำนักงาน เป็นเพียงการดำเนินงานภายใน ไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ข้าราชการเหล่านั้นโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๕๐)

**(๓) การมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการในสังกัดทราบถึงค่าเสียหายที่ต้องรับผิดชอบจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และให้ไปติดต่อขอชดใช้ค่าเสียหาย**

หนังสือของหน่วยงานทางปกครองที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดทราบถึงค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และให้ไปติดต่อขอชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว เป็นเพียงการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ไปตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องปฏิบัติตาม การแจ้งมีผลเพียงทำให้หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินต่อไปเท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๔/๒๕๕๐)

**๓) การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน**

คดีพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

(๑) กรณีฟ้องเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เช่น จดทะเบียนซื้อขายหรือจดทะเบียนจำนอง ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินได้รับจดทะเบียนซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบเกี่ยวกับหนังสือมอบอำนาจและไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเสียก่อนที่จะดำเนินการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงขอให้ศาลปกครองสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินเพิกถอนการขายที่ดินทั้งสองแปลง ซึ่งศาลวินิจฉัยด้วยเหตุผลทำนองเดียวกันว่า การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นเพียง



การปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เมื่อมีผู้ยื่นความประสงค์ให้ทางราชการดำเนินการเท่านั้น และการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อให้มีข้อมูลที่บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนซื้อขายที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายในการออกคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะกำหนด คำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๔๙)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าลายมือชื่อในสัญญาจำนองที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือกรรมสิทธิ์ร่วม ไม่ใช่ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี สัญญาแนบท้ายจำนองไม่มีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี และลายมือชื่อของเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมตราประทับเป็นสำคัญ และสัญญาจำนองดังกล่าวไม่ระบุจำนวนเงินในการเอาหลักทรัพย์ตราไว้เป็นประกันจึงเป็นสัญญาจำนองปลอม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญาจำนองดังกล่าวนั้น ศาลวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันและให้เหตุผลเพิ่มเติม เฉพาะคดีนี้ว่า ประเด็นหลักแห่งคดีนี้เป็นการกล่าวอ้างว่ามีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในสัญญาจำนองเพื่อดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การที่จะพิสูจน์ว่าลายมือชื่อปลอมหรือไม่ต้องดำเนินการว่ากล่าวกันในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่า การไม่เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจากเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการไม่ชอบหรือไม่ ต้องได้ข้อยุติเสียก่อนว่า ลายมือชื่อที่ยื่นฟ้องเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นลายมือชื่อปลอมเสียก่อน ซึ่งการพิสูจน์ว่าเป็นลายมือชื่อปลอมหรือไม่ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๐)**

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด แม้เจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ก็เพียงการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เมื่อมีผู้ยื่นความประสงค์ให้ทางราชการดำเนินการเท่านั้น และเป็นการกระทำเพื่อให้มีข้อมูลที่บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายในการออกคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๘/๒๕๕๑)**



(๒) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดก ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมคนหนึ่ง ฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน ที่จดทะเบียนโอนมรดกให้แก่ทายาทที่ได้นำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งมีชื่อเจ้ามรดกมายื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดก โดยไม่แสดงชื่อของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทด้วย จึงขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินดังกล่าว ศาลเห็นว่า การจดทะเบียนโอนมรดกรายพิพาทเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการจดทะเบียนดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการขอจดทะเบียนโอนมรดกแล้ว ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการจดทะเบียนโอนมรดกนั้น ก็จะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย และแม้คดีจะต้องวินิจฉัยถึงสิทธิในการรับมรดกของผู้ฟ้องคดีอันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นหลักแห่งคดีด้วยก็ตาม ศาลปกครองก็มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๔๗)

(๓) กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ อันเนื่องมาจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยมิชอบ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายและประเภทจำนองห้องชุด โดยมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อกับผู้จำนองโดยมิชอบ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำนอง แต่มีผู้ปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ขอให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ธนาคารฟ้องคดีแพ่งผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนโดยละเอียดรอบคอบ ไม่ตรวจสอบบัตรประจำตัวข้าราชการต้นฉบับของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย การกระทำดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดินจึงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐/๒๕๔๙)



กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้ตกลงจำนองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. แต่เจ้าพนักงานที่ดินได้แจ้งพร้อมฉบับที่กข้อความเพิ่มเติมในส่วนท้ายของคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการสอบสวนสิทธิในที่ดินประเภทจำนองเป็นประกันว่า ที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินายงกลักอาจถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลังได้หรืออาจถูกเวนคืน ซึ่งไม่เป็นความจริง เป็นเหตุให้ผู้รับมอบอำนาจจากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ยกเลิกการให้กู้เงินและการรับจำนองที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งลงโทษเจ้าพนักงานที่ดินในทางปกครอง และให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ เพื่ออนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีกู้เงินได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมที่ดินกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับคำขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้แก่ธนาคาร นั้น เป็นกรณีที่อนุমানได้ว่ามีลักษณะประสงคให้ลบข้อความที่บันทึกเพิ่มเติมในคำขอจดทะเบียนดังกล่าวนั้นออกเสีย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๕๐)**

กรณีผู้รับจำนองที่ดินของผู้ฟ้องคดีร้องสอดว่า เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้รับจำนองโดยสุจริตและจดทะเบียนการจำนองต่อเจ้าพนักงานที่ดินได้รับความเสียหายไม่สามารถบังคับจำนองที่ดินดังกล่าวได้ ความเสียหายของผู้ร้องสอดจึงเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานที่ดินในการจดทะเบียนจำนอง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดิน และหากไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลสั่งให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหาย เป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดฟ้องว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่สั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีฟ้องว่าคำสั่งจดทะเบียนจำนองของเจ้าพนักงานที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินพร้อมดอกเบี้ย กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๒/๒๕๕๐)**

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำการประมาทเลินเล่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ส. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ จดทะเบียนขายฝากที่ดินแปลงดังกล่าวจาก นาย ส. ขายฝากให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมา ร้องอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินชดใช้ค่าเสียหายนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ส. และการที่เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนขายฝากที่ดิน เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่



ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนด ทั้งการกระทำดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดินยังถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๕๑)

#### ๔) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคัดค้านการรังวัดที่ดินของเอกชน

การที่นายอำเภอคัดค้านการรังวัดแบ่งแยกออกโฉนดที่ดินของเอกชน โดยอ้างว่าออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ ให้รังวัดกันเขตออกจากโฉนดที่ดิน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาห้วย คลอง และลำน้ำสาธารณะต่างๆ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การคัดค้านดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๗/๒๕๕๖)

#### ๕) ข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ

ข้อตกลงร่วมระหว่างบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับกองการบินทหารเรือ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สื่อสารการบินในสังกัดบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และเจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศในสังกัดกองการบินทหารเรือ เป็นข้อตกลงในการประสานงานหรือปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเพื่อให้ปฏิบัติงานได้ด้วยความปลอดภัยเป็นระเบียบและรวดเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่เจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศในสังกัดกองการบินทหารเรือ ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว เป็นเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๕๐)

#### ๖) การใช้สิทธิตามสัญญา

แม้ว่าการปรับปรุงซ่อมแซมถนนในหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาและทำสัญญาจ้างเหมากับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สัญญาเป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ความผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตามสัญญาจ้างดังกล่าว และมีผลให้ผู้สัญญาต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตามข้อกำหนดในสัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕





แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๓/๒๕๕๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๐)

หนังสือแจ้งให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีก่อสร้างล่าช้า เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๑)

การที่การเคหะแห่งชาติมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้รับจ้างก่อสร้างโครงการ บ้านเอื้ออาทรปรับแผนงานก่อสร้าง เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของคู่สัญญาที่ได้ตกลงให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายผู้ว่าจ้าง หากใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในลักษณะของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๑/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๒/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๓/๒๕๕๑ และที่ ๒๖๔/๒๕๕๑)

คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามสัญญาอันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๕๑)

### ๑.๓ การใช้อำนาจกระทำการอื่นใด

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) นี้ มิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎหรือคำสั่ง เท่านั้น ยังรวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำหรือการปฏิบัติการใดๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และเหตุที่ทำให้การกระทำหรือการปฏิบัติการใดๆ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีอยู่หลายประการตามที่ระบุไว้ซึ่งรวมถึงการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วย ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยในกรณีนี้จะเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเหตุหรือการกระทำที่นำมาฟ้องนั้น เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) และบริษัทเอกชน ดำเนินการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน รุกกล้าคลองลัดครุฑสูงซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเคยใช้สัญจรและใช้ในการระบายน้ำ ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีที่ดินติดกับคลองและชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถระบายน้ำในช่วงฤดูฝนและทำให้น้ำท่วมหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้



ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินคลองสาธารณะ ดังนี้ เป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในการรังวัด ออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๔๖)

ในการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดิน ช่างเคียงทราบ เพื่อมาชี้ระวางแนวเขตที่ดินของตนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑)ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้ทำการแก้ไขโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีเนื้อที่น้อยลง จึงเป็นการโต้แย้งว่าการรังวัดที่ดินดังกล่าว เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการรังวัดที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแม้จะมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาท โดยต้องพิจารณาตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลปกครองก็มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้ได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๒/๒๕๔๖)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ปากน้ำปรมาณ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี บนชายหาดสาธารณะ หากผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างบนชายหาด ดังกล่าว ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีที่ได้อาศัยชายฝั่งทะเลบริเวณชายหาดสาธารณะดังกล่าว เป็นที่จอดเรือและเก็บเครื่องมือประมง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สร้างภาระให้แก่ประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๔๕)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมทางหลวงดำเนินการ วางผังบริเวณก่อสร้างและขุดท่อระบายน้ำเพื่อก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบริเวณหน้าบ้านของ ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ระงับการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามดังกล่าวเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๔๔/๒๕๕๑)

การที่กรุงเทพมหานครกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนพระราม ที่ ๓ และจะทำการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามตรงจุดที่กำหนดนั้น เป็นการกระทำการตาม อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘



เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากแนวกั้นใต้ขึ้นลงสะพานจะพาดผ่านและบดบังหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า กรุงเทพมหานครกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำอื่นใดโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดจุดก่อสร้างไม่เหมาะสม ไม่สมประโยชน์แก่ประชาชน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีและบริวาร ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนจุดก่อสร้างที่เหมาะสม แต่ได้รับการปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการก่อสร้างสะพานลอยที่จุดดังกล่าวและหาจุดก่อสร้างที่เหมาะสมใหม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่แขวงทางระยองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองสังกัดกรมทางหลวงได้กระทำการตามหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้ประกาศว่าจะก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามที่บริเวณหลักกิโลเมตรที่ ๒๘๖+๖๒๔ และมีการตอกหมุดเตรียมการก่อสร้างไว้แล้ว แต่กลับเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างมาบังหน้าที่ดินของมารดาของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แขวงทางระยองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องจากการกระทำอื่นใดโดยไม่สุจริต หรือมีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๕๕)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องโต้แย้งว่า กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจมิชอบในการเข้าดำเนินการสร้างสนามฟุตบอลในสวนสาธารณะอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในสวนสาธารณะที่การเคหะแห่งชาติได้สร้างไว้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนได้รับการกระทบกระเทือนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓/๒๕๕๕)



## กรณีพิพาทอื่นๆ

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้าย และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขตดินแดน แหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ รวมตลอดทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวและสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย การกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ด้วย ซึ่งการจัดทำแถลงการณ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนโดยรวมและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยและปวงชนชาวไทย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับมิได้มีการจัดให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วม และหากมีการปฏิบัติตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งมิได้มีการเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนที่จะลงนามในแถลงการณ์ร่วม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการดำเนินการโดยปราศจากความโปร่งใส ก่อให้เกิดความสงสัย เคลือบแคลงใจแก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นเรื่องผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ จึงมีผลกระทบก่อให้เกิดความขัดแย้งของคนในสังคมและระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการจัดทำแถลงการณ์ร่วมโดยยังมีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมนั้นไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของรัฐสภาและทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นกระทำการอื่นที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กระทบสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในทางปกครองด้วย ซึ่งมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๒)



## ๑.๔ การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนี้

### ๑.๔.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีฟ้องว่า กรมป่าไม้และจังหวัดไม่พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงคั่วไม้แปรรูปให้แล้วเสร็จโดยปล่อยเวลาให้ล่วงเลยมากกว่าหกเดือน จึงขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการออกใบอนุญาตให้ทันที เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๑)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่าสำนักงานเขตจอมทองไม่ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ปกคลุมทางเดินหลังอาคารออก เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการกับเจ้าของอาคารซึ่งดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๔๙)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีฟ้องว่านายอำเภอไม่ดูแลรักษาลำกระโดง โดยปล่อยให้มีการถล่มลำกระโดง เป็นทางส่วนบุคคล และสร้างรั้วและประตูปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๕๑)



กรณีฟ้องว่านายอำเภอและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ดำเนินการกับ นาย ส. ซึ่งก่อสร้างรั้วและอาคารรูก่อทางสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้เป็น ทางสัญจรและทางเข้าออกบ้าน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแม้จะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่าที่ดินพิพาท เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือของนาย ส. ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๕๑)

ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก กรมทางหลวงในการสั่งให้ผู้ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการใดๆ ในเขตทางหลวง หรือไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไขที่กำหนด หรือกระทำผิดข้อตกลง รื้อถอน หรือทำลาย หรือขนย้ายออกไปจากถนนสาธารณะ ภายในกำหนดเวลาอันสมควร เมื่อบริษัท ก. ซึ่งได้รับอนุญาตให้วางท่อน้ำทิ้งเพื่อระบายน้ำซึ่งเกิดจาก กระบวนการอุตสาหกรรมผลิตไฟฟ้าในเขตทางหลวงชนบท ได้ขุดดินในเขตทางหลวงชนบท เป็นเหตุให้ถนนเสียหายแตกกร้าวและทรุดตัวลง ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกรมทางหลวงชนบทให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ฟ้องว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่บริษัทเอกชนผู้ยื่นคำขออนุญาต ทั้งๆ ที่นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีฯ ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๒/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

มาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้กรมการขนส่งทางบก จัดให้มีสถานีขนส่งโดยจะดำเนินการเองหรือจะมอบหมายให้ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ เมื่อปรากฏว่ากรมการขนส่งทางบกได้อนุมัติให้ บริษัท ขนส่ง จำกัด จัดตั้งและดำเนินการสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีข้อสัญญาว่า ในกรณีที่บริษัท ขนส่ง จำกัด หยุดดำเนินการสถานีขนส่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เป็นเหตุให้ประชาชน ผู้ใช้บริการได้รับความเดือดร้อน บริษัท ขนส่ง จำกัด ยินยอมให้กรมการขนส่งทางบก เข้าครอบครอง สถานีขนส่งตามความจำเป็น และจัดดำเนินการกิจการสถานีขนส่งได้ แสดงว่ากรมการขนส่งทางบก ได้มอบหมายให้บริษัท ขนส่ง จำกัด ไปดำเนินการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและการขนส่ง ของประเทศ จึงทำให้บริษัท ขนส่ง จำกัด มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่ากรรมการขนส่งทางบก และ บริษัท ขนส่ง จำกัด ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้รถยนต์โดยสารเข้าใช้สถานีขนส่ง ผู้โดยสารจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธ ไม่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานใดๆ มาแสดง โดยไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอและดำเนินการตามขั้นตอน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔/๒๕๕๕)

กรณีฟ้องว่านายอำเภอและเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอไม่ดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยปล่อยให้เวลาล่วงเลยมากกว่า ๑ ปี ทั้งที่ได้มีการตรวจสอบแล้วว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดไม่ใช่ที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นกรณีที่อาจถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติ หน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๙/๒๕๕๕ และที่ ๑๕๔/๒๕๕๕)

การที่หน่วยงานในสังกัดกรมป่าไม้ไม่ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการชี้แนวเขตพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อกันพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินออกจากเขต ป่าสงวนแห่งชาติตามกระบวนการออกกฎกระทรวงเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถือได้ว่าเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๖/๒๕๕๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จากอธิบดีกรมป่าไม้แล้ว และก่อนครบกำหนดระยะเวลา อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ยื่นคำร้องขอต่อใบอนุญาตแต่จนถึงขณะฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยของเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรในการพิจารณาคำร้องขอต่อใบอนุญาต เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๖)

การที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินฟ้องว่า ได้นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ไปขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน แต่มีผู้ร้องเรียนไปยังอธิบดีกรมที่ดิน คัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดรวมที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ของผู้นั้นไปด้วย อธิบดีกรมที่ดินจึงสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรังวัดกันเขตที่ดินส่วนที่ทับกันออกไป



เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่ออกโฉนดที่ดินให้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๔๖)

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่เจ้าหน้าที่อำเภอเสลภูมิไม่ออก น.ส. ๓ ก. ใหม่แทนฉบับที่สูญหายตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๒/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่แจ้งผลการพิจารณาของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้แก้ไขโฉนดที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๔/๒๕๔๘)

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ทำการบันทึกคำคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ดำเนินการคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าวด้วยวาจา ซึ่งเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องทำการบันทึกถ้อยคำและข้อโต้แย้งสิทธินั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งจัดทำแผนรูปที่ดินพิพาท ตามหนังสือเวียนของกรมที่ดินและทำการสอบสวนเปรียบเทียบต่อไป ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการในกรณีดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๙/๒๕๔๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน (ร่าง) น.ส. ๓ ค้างแจกพร้อมกับยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่ออกให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๘/๒๕๔๙)

การที่ผู้ฟ้องคดีมาขอรับโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรังวัดรับโฉนดที่ดินไว้แล้ว แต่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธไม่ดำเนินการให้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๒/๒๕๔๙)





กรณีผู้ครอบครองที่ดินโดยมีหลักฐานเป็นใบเหี้ยบย่ำฟ้องว่า ได้ยื่นขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดที่ให้แก้ไขทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และให้อธิบดีกรมที่ดินจัดให้มีการสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินและให้ยกเลิกแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่านายอำเภอท้องที่และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๕๕)

กรณีที่ใช้ทางสาธารณประโยชน์ฟ้องว่า ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้เจ้าของที่ดินระงับการก่อสร้างรั้วรุกล้ำที่ดินที่เจ้าของเดิมได้แบ่งหักให้เป็นทาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งว่าการก่อสร้างกระทำในที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดิน ไม่ได้รุกล้ำที่ดินที่แบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้ทางจะอยู่ในที่ดินตามโฉนดที่ดิน แต่ประชาชนได้ใช้ทางดังกล่าวมาเป็นเวลาเกิน ๑๐ ปีแล้ว จึงเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องดูแลระงับมิให้มีการบุกรุก จึงฟ้องขอให้ศาลสอบสวน และสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกรื้อรั้ว และปรับทางให้กว้างเหมือนเดิม การฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นคดีพิพาทว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับข้อที่จะต้องพิสูจน์ว่าทางดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์เพราะมีการอุทิศโดยปริยาย หรือผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ใช้ทางดังกล่าวจนได้สิทธิการจำยอมหรือไม่ แม้จะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อน ก็เป็นข้อที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลปล่อยให้มีการบุกรุกและออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความดูแลรักษา โดยมีได้ตรวจสอบแนวเขตและปักหลักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องชัดเจน จึงขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษามีให้บุคคลใดนำเอาที่ดินสาธารณประโยชน์ไปออกโฉนดที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม



มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๖/๒๕๕๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรของผู้อพยพชาวเวียดนามที่เกิดในประเทศไทย ได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยตามโครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ผู้นอพยพ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่พิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยให้ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีฟ้องขอให้ศาลบังคับให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินให้เสร็จและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันมีคำพิพากษา จึงเป็นคำฟ้องที่กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รัฐมนตรี) ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๕๕ ที่ ๓๔๓/๒๕๕๕ ที่ ๔๔๔/๒๕๕๕ ที่ ๒๓๓/๒๕๕๗ ที่ ๔๙๖/๒๕๕๗ และที่ ๕๐๘/๒๕๕๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีฟ้องว่าบริษัทผู้รับสัมปทานได้ขายหุ้นส่อไปทางให้บุคคลต่างตัวเข้ามา มีบทบาทและมีอำนาจในการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทาน โดยที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้บริการในกิจการที่บริษัทดังกล่าวได้รับสัมปทาน นั้น อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๕๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

กรณีฟ้องว่า สภานายความ นายกสภานายความ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ในฐานะสภานายกพิเศษแห่งสภานายความ) ไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษห้ามผู้ฟ้องคดีทำการเป็นทนายความภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่



ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีฟ้องว่าอาจารย์ประจำชั้นหนึ่งเหี่ยวไม่ประเมินผลการเรียนของบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามคะแนนที่สอบได้จริง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการพิจารณารางวัลระดับมหาวิทยาลัยมีคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากรายชื่อผู้ยื่นสมัครขอรับรางวัลมหาวิทยาลัยมหิดลประจำปีการศึกษา ๒๕๔๕ โดยไม่ชอบด้วยระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยรางวัลมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล แต่อธิการบดีเพิกเฉยโดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ความเป็นธรรม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้เปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เพิกเฉยไม่ดำเนินการให้มีการสอบสวนหาหลักฐานเพื่อให้สามารถหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีแล้วไม่สามารถจัดส่งผู้ฟ้องคดีไปทำงานในต่างประเทศคืนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๑/๒๕๔๗)



กรณีฟ้องว่าบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้โอนกิจการให้แก่ธนาคารทหารไทยไปแล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้ดำเนินการสั่งให้เลิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพบรรษัทเงินทุนดังกล่าว อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากนายจ้างได้เลิกกิจการย่อมถือว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้เลิกด้วยตามมาตราดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๘/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่าธนาคารออมสินไม่ปรับเพิ่มค่าครองชีพให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๖/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่านายอำเภอปะทิวละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทะเลทรัพย์ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย อีกทั้งไม่ดำเนินการสอบสวนในกรณีที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลทะเลทรัพย์ปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยหน้าที่โดยทุจริต กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๕/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่านายอำเภอตอยสะเก็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีกรณีนายกองคการบริหารส่วนตำบลสง่าบ้านทุจริตประพฤติมิชอบ และมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีหรือเรียกค่าน้ำมันคืนจากการที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลนารถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปใช้ส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่งและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยแพร่รายชื่อผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาตำบล ข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๕/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่านายอำเภอและปลัดอำเภอพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่ได้จบการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการเพิกถอนตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เมื่อนายอำเภอและปลัดอำเภอมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการออกหนังสือสำคัญรับรองตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่นายอำเภอออกหนังสือสำคัญ ซึ่งหาก



การกระทำของนายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นความจริงตามฟ้อง ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่โดยใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีขอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่ากรมราชทัณฑ์ไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร ๖ว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินคุณสมบัติของบุคคลและการประเมินผลงานเพื่อขอเลื่อนตำแหน่งนิติกร ๖ว แล้ว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔/๒๕๔๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจฟ้องว่าประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นไม่อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าเจริญรับโอนผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนิติกร ๓ และไม่ออกหนังสือรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าเจริญไม่สามารถรับโอนผู้ฟ้องคดีไปบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลถ้าเจริญได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานในหลายส่วนงานซึ่งไม่ตรงตามความรู้ความสามารถของผู้ฟ้องคดี และไม่พิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงร้องต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยภูมิ แต่จนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีก็ยังไม่มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยภูมิตำเนินการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่าโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า โรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่พิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่แพทย์ในสังกัด กรณีปลอมแปลงฟิล์มเอ็กซเรย์และให้การเท็จในคดีแพ่ง จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่



ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย ดำเนินการสอบสวนโดยไม่ชอบและได้ทำรายงานการสอบสวนอันเป็นเท็จ กรณีผู้ฟ้องคดี ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและกรณีการเรียก ค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแยกโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปรับ ราชการที่จังหวัดน่าน จึงมีการส่งรายงานการสอบสวนดังกล่าวไปยังจังหวัดน่าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ขอบความเป็นธรรมต่อ อ.ก.พ. จังหวัดน่าน และผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แต่จนถึงขณะนี้การดำเนินการ ทางวินัยของผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่แล้วเสร็จ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๙ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาให้แล้วเสร็จ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๒๒๘/๒๕๕๑)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

การดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ผู้ฟ้องคดี มีสิทธิได้รับในระหว่างที่ถูกสั่งพักราชการ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ ดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๔๗)

**๑.๔.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

การที่กรมธนารักษ์แก้ไขบัญชีรายชื่อผู้เช่าและทำให้บัญชีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ที่ใช้ในการมอบอำนาจการโอนสิทธิจาก ๓ สิทธิการมอบอำนาจเหลือเพียง ๑ สิทธิ เป็นเรื่อง que ผู้ฟ้องคดี โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินราชพัสดุในฐานะผู้เช่าเดิม ส่วนการพิจารณาว่าจะใช้สิทธิในหนังสือ มอบอำนาจฉบับใด ตลอดจนการยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือมอบอำนาจย่อมกระทำได้ภายใต้ เงื่อนไขและข้อตกลงที่ระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัทผู้รับมอบอำนาจ มิใช่ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กรมธนารักษ์ต้องปฏิบัติ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง



หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐/๒๕๔๘)

ผู้เช่าที่ดินราชพัสดุฟ้องว่า ธนารักษ์จังหวัดได้วางผังการก่อสร้างอาคารให้กับผู้เช่าที่ดินราชพัสดुरายอื่น ปลุกสร้างอาคารรुक้าเข้ามาในพื้นที่เช่าของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงฟ้องขอให้ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของกรมธนารักษ์ เมื่อกรมธนารักษ์มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ช่วยตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้สิ้นสุดไปแล้ว จึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๔๕)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอมีสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และขอสัญชาติไทยให้แก่บุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง แต่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรัฐมนตรียังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ (เทศบาลเมืองแม่สอด ปลัดเทศบาลเมืองแม่สอด นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดตาก) จึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติในขณะนั้น กรณีไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๘/๒๕๔๗)

การจัดส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาเป็นดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชและผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง) ตามนัยข้อ ๓๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ และแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้ร้องขอทุกรายก็ตาม หนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอ จึงไม่ได้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อห้ามทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองโดยมีหลักฐาน น.ส. ๓ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการซื้อขายที่ดินและให้ใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน นั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี



พร้อมทั้งแนะนำวิธีดำเนินการตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๕๑)

## ๑.๕ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

### ๑.๕.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ข้อพิพาทดังต่อไปนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเข้าไปดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนอันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เมืองพัทยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเข้ารื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๙/๒๕๔๙)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการสรรหา กทช. ได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดสาขาความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และจัดผู้สมัครลงในสาขาต่างๆ โดยไม่ตรงกับหลักฐานที่ปรากฏในใบสมัครและความประสงค์ของผู้สมัครเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับคะแนนเป็นอันดับที่ ๑ ไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็น กทช. จึงขอให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และกระทรวงการคลัง ร่วมกันชดใช้





ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

แขวงการทางสุราษฎร์ธานี มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม การปรับปรุงและรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา ๖ (๓๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ การดำเนินการต่าง ๆ ของแขวงการทางสุราษฎร์ธานี อาจมีได้ทั้งกรณีที่เป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายและไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายสำหรับงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็น “งานทาง” นั้น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ จึงถือได้ว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ แม้แขวงการทางสุราษฎร์ธานี จะมอบหมายให้บริษัทเอกชนดำเนินการก่อสร้างแทนก็ตาม กรณีก็ยังถือว่างานก่อสร้างดังกล่าวเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวง ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างทางหลวงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของแขวงการทางสุราษฎร์ธานี กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

การดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างถนนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อมีการฟ้องว่าการใช้จ่ายงบประมาณในกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องเสียหาย จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (ก) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ถมดินบริเวณหนองน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาอาชีพและรายได้ ถือเป็นการดำเนินการจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร อันเป็นการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม เมื่อการถมดินดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็นการ



กระทำของเอกชน แต่การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๕๖)

การก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าเป็นงานก่อสร้างขนาดใหญ่ หากมีการก่อสร้างผ่านบนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีต้องรู้ได้อย่างแน่นอนว่าที่ดินของตนถูกรบกวนสิทธิ เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๕๖)

กรณีฟ้องว่าการขุดคลองส่งน้ำในแนวเขตที่อยู่ในการควบคุมของทางหลวงชนบทเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่านายกเทศมนตรีนครอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งอนุมัติให้ผู้รับจ้างก่อสร้างถนนหยุดงานและขยายอายุสัญญาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้เทศบาลนครอุดรธานีเสียหาย เนื่องจากงานก่อสร้างดังกล่าวล่าช้า และไม่ได้ปรับผู้รับจ้างที่ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จึงเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๒ - ๔๖๔/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่ากรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยศาลาทับที่ดินทำกินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกรบกวนเพื่อดำเนินการตามโครงการชลประทานและค่าเสียหายประโยชน์ที่จะได้รับจากที่ดินดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบัน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๗/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการขยายถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยขุดดินและตัดฟันไม้ยืนต้นและพืชไร่ของผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ค่าเสียหาย หยุดการกระทำการขยายถนน และปรับพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีให้มีสภาพดังเดิม ซึ่งการดำเนินการขยายถนนดังกล่าวเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตาม



มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๑/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำการก่อสร้างถนนเชื่อมคอสะพานข้ามคลองจะเข้รูก้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ความยินยอม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๔๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องว่าการประสานงานภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้สร้างบ้านพักและอ่างเก็บน้ำรูก้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยทำการย้ายหลักเขตที่ดินและตัดต้นยางพาราของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๘)

หมายเหตุ เดิมศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครองปลูกสร้างบ้านพักอาศัยมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

กรณีฟ้องว่ากรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยปักเสาไฟฟ้า และอาคารสูบน้ำบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมิได้รับรู้และอนุญาตให้ปลูกสร้างแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดดำเนินการบุกรุก และรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ หรือชดเชยราคาที่ดินบริเวณที่ถูกละเมิดและค่าเสียหายต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการฟ้องคดีในเรื่องนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งเป็นการขอให้เยียวยาในการกระทำทางละเมิด จึงเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ข้อพิพาทในคดีนี้ การละเมิดดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๔๔)

กรณีฟ้องว่าการที่กรมทางหลวงขยายเขตทางหลวงแผ่นดินเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์มาตั้งมาก่อนที่จะมีการจดทะเบียนแบ่งแยก โดยผลการไม่คำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ เมื่อการกระทำดังกล่าวอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก



การใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๖/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่ากรมชลประทานว่าจ้างให้ผู้รับเหมาขุดลอกลำห้วยพะเนียงและสร้างประตูระบายน้ำรुक้าเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดีและขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๐/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่ากรมทางหลวงก่อสร้างถนนผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และโดยไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดิน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ขอให้กรมทางหลวงชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีน้ำสำหรับประชาชนเพื่ออุปโภคบริโภคตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ใช้อำนาจตัดท่อประปาหลัก (ท่อเมน) ที่เชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้าน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน จึงขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่อท่อประปาให้เหมือนเดิม และให้ยกเลิกการใช้ประปาที่องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและบริหารงาน เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่ากรมทางหลวงและอธิบดีกรมทางหลวง ขยายแนวเขตและดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยใดๆ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงชำระค่าทดแทนที่ดินที่ขาดหายไป เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่ากรมทางหลวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ได้ขยายแนวเขตทางและก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินจะมีผลใช้บังคับ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙



วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๙/๒๕๕๑ ที่ ๑๘๐/๒๕๕๑ และที่ ๑๘๑/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าเทศบาลตำบลลาดหญ้าก่อสร้างคลองระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นทางสาธารณะ และผู้ฟ้องคดี ต้องขออนุญาตที่ดินเป็นสองส่วนโดยที่ดินส่วนหลังไม่มีทางออก จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้มีการนำดินไปกลบที่ดินที่ขุดเป็นทางระบายน้ำ และคืนที่ดินตามสภาพเดิม เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตร

กรณีฟ้องว่ากรมชลประทานผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาจนเป็นเหตุให้น้ำไหลท่วมพื้นที่การเกษตรของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้กรมชลประทานชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการระเบิดและย่อยหิน ซึ่งเป็นสาเหตุให้ต้องหยุดดำเนินกิจการไม่มีวัตถุประสงค์ป้อนโรงงานโมหินของผู้ฟ้องคดี และมีค่าขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๗/๒๕๕๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ตลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้ดำเนินการให้ถูกต้อง อีกทั้ง ให้รับผิดชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๕๗)



กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ดำเนินการตรวจสอบว่าที่ดินพิพาทได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินยกก่อนแล้วหรือไม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๖/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่าผู้ใหญ่บ้านนำรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และนำเสาคอนกรีตมาปักไว้ในที่ดินดังกล่าวเพื่อกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งที่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงฟ้องขอให้คืนการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและรื้อถอนเสาคอนกรีตออกจากที่ดิน กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดและผู้ครอบครองที่ดินฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของนายอำเภอได้เข้าไปทำลายต้นพืชที่อยู่ในที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ห้ามเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีก ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถูกกล่าวหาว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกทับที่สาธารณประโยชน์ พร้อมทั้งได้มีหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำโฉนดที่ดินไปคืนเพื่อรังวัดออกให้ใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ห้ามครอบครองทำประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าว ตลอดจนให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการทำลายต้นพืช การที่เจ้าหน้าที่ของนายอำเภอใช้กำลังเข้ารื้อถอนทำลายต้นพืชในที่ดินพิพาท เป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติกรตามคำสั่งทางปกครองของนายอำเภอ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๕๕)

แม้ว่านายอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณะตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบด้วยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอในการรื้อถอนรั้วของผู้รั้วที่สาธารณประโยชน์ได้โดยพลการ การที่ปลัดอำเภออาศัยอำนาจของนายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือถอนรั้วของผู้ฟ้องคดีออกจากที่พิพาทซึ่งปลัดอำเภอเห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ



เจ้าหน้าที่อื่นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๖)

กรณีฟ้องว่ากรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนว่า ผู้ฟ้องคดีบุกรุกถมคลองซึ่งเป็นลำรางสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นข้อความอันเป็นเท็จก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้กรุงเทพมหานครใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

เมื่อมีผู้ขอจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าห้องชุดให้แก่บุคคลอื่นตามที่มีการประนอมหนี้กัน อันเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินที่มีโฉนดเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๕ และข้อ ๗ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยประกาศการขอจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่ามีกำหนด ๓๐ วัน ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการจดทะเบียนต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้สอบสวนพยานหลักฐานและทำการเปรียบเทียบทั้งสองฝ่าย ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้งดดำเนินการไว้ แล้วแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายไปฟ้องร้องกันต่อไป เมื่อปรากฏว่ามีผู้คัดค้านการจดทะเบียนการโอนดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครต้องพิจารณาเหตุผลของการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ เพียงใดก่อน หากมีการรับฟังคำคัดค้านในทุกกรณีโดยไม่พิจารณาถึงสิทธิในทรัพย์สินของผู้คัดค้านหรือเหตุแห่งการคัดค้านก่อนว่ามีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินที่จะขอจดทะเบียนหรือไม่ ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อ ๗ ของกฎกระทรวงดังกล่าว การที่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครไม่พิจารณาเหตุผลของการคัดค้านและสั่งงดดำเนินการจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางกลางตามประกาศรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางกลางแทนตำแหน่งที่ว่าง ต่อมา การจัดการเลือกตั้งตามประกาศดังกล่าวต้องยกเลิกไป เนื่องจากศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนมติเทศบาลตำบลบางกลางที่ให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางกลางพ้นจากตำแหน่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเสียค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง จัดทำป้ายโฆษณา แจกบัตร



โปสเตอร์ และใช้รถยนต์หาเสียงภายในเขตเลือกตั้ง จึงฟ้องขอให้เทศบาลตำบลนากลางชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บริจาคเงินให้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาของนักศึกษา ฟ้องว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการใช้จ่ายเงินและมีหน้าที่นำเงินที่ได้รับจากการบริจาคเพื่อเป็นทุนแก่นักศึกษาดังกล่าวมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และกฎหมายให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดจนเป็นเหตุให้ผู้เบิกถอนเงินที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นบริจาคไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะเงินที่บริจาคไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินคืนแก่กองทุนนักศึกษาของมหาวิทยาลัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งปฏิเสธไม่ชดใช้เงินคืนแก่กองทุนนักศึกษาดังกล่าว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินกองทุนการศึกษาที่หายไปตามที่ผู้ฟ้องคดีบริจาคพร้อมดอกเบี้ย และให้มหาวิทยาลัยระงับการชำระเงินเดือนหรือเงินใด ๆ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเงินกองทุนที่หายไปจนแล้วเสร็จ นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

กรณีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการอายัดและเบิกเงินจากบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีในบัญชีธนาคารต่างๆ เกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรค้างโดยมิชอบ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๓/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำชุมมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๒/๒๕๔๙)





กรณีฟ้องว่าเทศบาลตำบลพลับพลายชัยมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองมติน้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง การสั่งบรรจุมติดังกล่าวเข้าวาระการประชุมจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ อีกทั้ง ในการประชุมยังมีบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวข้องอยู่ในที่ประชุมด้วย จึงขัดต่อข้อ ๓๐ ของระเบียบเดียวกัน และใช้วิธีการลงคะแนนโดยใช้บัตรลงคะแนนแทนการออกเสียงลงคะแนนลับตามที่ข้อ ๗๕ วรรคสาม ของระเบียบข้างต้น ได้กำหนดไว้ จึงฟ้องขอให้เทศบาลตำบลพลับพลายชัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อชื่อเสียง กรณีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งคณบดี และขอให้มหาวิทยาลัยชดใช้ค่าเสียหายและค่าขาดประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งคณบดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าผู้อำนวยการโรงเรียนกัลยาณีผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้ผ่านการประเมินวิทยฐานะครูชำนาญการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการประเมินของผู้อำนวยการโรงเรียน และให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเก็บข้อมูลประวัติการถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญาไว้ในทะเบียนประวัติอาชญากรอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้ผู้ถูกเก็บประวัติได้รับความเสียหายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๔๙)

โรงพยาบาลของรัฐมีอำนาจหน้าที่รักษาพยาบาลซึ่งเป็นการบริการสาธารณะ จะเรียกเก็บเงินจากประชาชนที่มาขอรับบริการเป็นค่าตอบแทนการบริการที่จัดทำให้แก่ประชาชนได้ ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น มิฉะนั้น



การบริการที่จัดทำให้แก่ประชาชนต้องเป็นการบริการแบบให้เปล่า ดังนั้น การที่โรงพยาบาลของรัฐเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อมีการฟ้องว่าโรงพยาบาลเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๙/๒๕๔๙)

กรณีที่ผู้ประกอบกิจการให้บริการซ่อมรถยนต์ที่เอาประกันตามกรมธรรม์ประกันวินาศภัยของบริษัทประกันวินาศภัยแห่งหนึ่ง ฟ้องว่าอธิบดีกรมการประกันภัยจิงใจหรือประมาทเลินเล่อทำรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ว่า แผนฟื้นฟูกิจการของบริษัทดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้สินและฐานะการเงินได้ โดยมีได้เรียกคณะผู้บริหารของบริษัทดังกล่าวรวมทั้งผู้ร่วมทุนไปแสดงสถานภาพทางการเงิน ทั้งที่อธิบดีกรมการประกันภัยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลบริษัทประกันวินาศภัย อีกทั้ง ปล่อยปละละเลยให้บริษัทดังกล่าวเร่งยอดการจำหน่าย จนกระทั่งดำรงเงินกองทุนไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยทำให้บริษัทเลิกกัน ต่อมาได้ถูกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และเนื่องจากบริษัทดังกล่าวมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหนี้สามัญไม่ได้รับการชำระหนี้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชำระค่าสินไหมทดแทน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๕๐ ที่ ๔๙/๒๕๕๐ ที่ ๕๐/๒๕๕๐ ที่ ๕๒/๒๕๕๐ ที่ ๕๖/๒๕๕๐ ที่ ๕๗/๒๕๕๐ ที่ ๕๘/๒๕๕๐ ที่ ๕๙/๒๕๕๐ ที่ ๖๑/๒๕๕๐ และที่ ๖๗/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมโครงการลงตราทำงานและท่องเที่ยวไทย – นิวซีแลนด์ ซึ่งให้ศึกษา ท่องเที่ยว และทำงานชั่วคราวในประเทศนิวซีแลนด์ได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือรับรองจากสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนด และได้รับการตรวจลงตราจากสถานทูตนิวซีแลนด์ (Work Visa) แล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือเดินทางต่อเจ้าหน้าที่ที่สนามบินปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการไปท่องเที่ยวและทำงานของผู้ฟ้องคดีขอให้นำใบส่งตัวจากหน่วยงานมาแสดง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเดินทางตามกำหนด จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมการจัดหางานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีใช้จ่ายในการเตรียมการเดินทางดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐/๒๕๕๑)



กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ปกครองของผู้เยาว์ตามคำสั่งศาลฟ้องว่า ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ตามคำสั่งศาล ไม่ใช้ความระมัดระวังในการกำกับดูแลอันเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยปล่อยให้นาง ม. ซึ่งเคยเป็นผู้ปกครองของผู้เยาว์ทำการเบิกถอนเงินในบัญชีเงินฝากของผู้เยาว์เป็นจำนวนมาก จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๕๑)

### ๑.๕.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกระทรวงมหาดไทยกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดเขตตำบลเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกา ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ได้กำหนดเขตพื้นที่การปกครองทับซ้อนเข้ามาในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้ถูกลดพื้นที่การปกครอง ตัดทอนประชากรและทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล จนไม่อาจพัฒนาท้องถิ่นหรือใช้อำนาจตามกฎหมายในเขตทับซ้อนได้ ทั้งยังทำให้ประชาชนในเขตทับซ้อนเกิดความสับสน ไม่ยอมอยู่ในบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่น การพัฒนาจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะการเก็บภาษี ขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว และขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คดีนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การปรับปรุงเขตการปกครองตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสียสิทธิในการจัดเก็บภาษีอากรและการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในพื้นที่ส่วนที่ถูกทับซ้อน จึงเป็นความเสียหายที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ค่าเสียหายในส่วนที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้ถ้อยคำในชั้นไต่สวนว่าไม่ติดใจเรียกร้องค่าเสียหายอีกต่อไป จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทย ส่วนคำขออื่นให้ยก และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยบางส่วน นอกจากนี้ที่แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลปกครองรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกฏไว้พิจารณาพิพากษา



### ๑.๕.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่ง

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่สำนักงานที่ดินอำเภอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปร่วมระวางชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๓/๒๕๔๗)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีความผิดพลาดเกี่ยวกับเรื่องอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ห้องชุด ฯลฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้อันเป็นเงินเดือน เป็นกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๗/๒๕๔๖)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดตามประกาศสอบราคาจ้างปรับปรุงภูมิสถาปัตยกรรมโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชตะพานหิน ฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่จังหวัดพิจิตรมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปติดต่อซื้อเอกสารสอบราคา ยื่นซองสอบราคา ดูสถานที่ ชี้แจงรายละเอียด และเดินทางไปลงลายมือชื่อในสัญญา จึงฟ้องขอให้จังหวัดพิจิตรชดเชยค่าสินไหมทดแทนค่าใช้จ่ายดังกล่าว และค่าขาดความน่าเชื่อถืออันเนื่องมาจากถูกยกเลิกการสอบราคา เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๑)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีที่ฟ้องว่าประกาศพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้คณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษและผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมตรวจสอบรายชื่อและเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎ โดยคณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษมีอำนาจพิจารณาผู้มีคุณสมบัติได้รับการลดโทษเพื่อเสนอผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมเพื่อจัดทำประกาศการพระราชทานอภัยโทษต่อไป ซึ่งมติและประกาศการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องขอให้กรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่นายอำเภอสุวรรณภูมิมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพะเยา เขต ๑ และแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนในอัตราลดลง และต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพะเยา เขต ๑ ได้มีคำสั่งยกเลิกการจ่ายเงินประจำตำแหน่งและให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินค่าตอบแทนที่ได้รับเกินไปคืน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพะเยา เขต ๑ เบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดิม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๘/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องขอให้สำนักงานจังหวัด และสาธารณสุขจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒) รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ในฐานะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีครั้งขึ้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งให้ออกจากราชการ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๐/๒๕๔๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาฟ้องว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทามีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน กรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่านำเงินบริจาคของกองทุนเพื่อการศึกษาและการพัฒนาวิทยาเขตสุพรรณบุรี ผ่ากฏเกณฑ์ในนามบัญชีของผู้ฟ้องคดีกับพวก โดยมีได้ปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จึงฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศ และความน่าเชื่อถือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ โดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า และไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ และไม่เสนอเรื่องให้สภามหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือพิจารณาตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่งจ่ายคืนเงินสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนลดลง และการที่กรมบัญชีกลางเปลี่ยนแปลงการส่งจ่ายเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับเงินลดลง เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน



ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีฟ้องว่าการที่กรมป่าไม้มีคำสั่งให้หยุดทำไม้ป่าชายเลนโดยไม่รับชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีและไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าชายเลนแปลงถัดไปให้ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายไม่สามารถทำป่าไม้ได้ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๔๖)

### ๑.๕.๔ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร

คดีดังต่อไปนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนที่ดินไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจำนองมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำนอง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๖/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำภาควิชาปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้รับมอบหมายให้จัดทำตำราวิชาปรัชญาร่วมกับหัวหน้าภาควิชา (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรไม่จัดทำตำราส่วนที่ได้รับมอบหมายจนเวลาล่วงเลยมา ๗ ปี ทำให้ไม่สามารถจัดพิมพ์ตำราดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำตำราดังกล่าวแต่ผู้เดียวและได้เสนอเรื่องเพื่อจัดพิมพ์ แต่ไม่สามารถจัดพิมพ์ได้เนื่องจากไม่มีการอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่ากรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวง ทับเส้นทางรถไฟของกระแสน้ำ ทำให้ที่ดินพิพาทดังกล่าวไม่มีทางระบายน้ำ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ที่สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง เพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงทับเส้นทางรถไฟของกระแสน้ำ และมีได้ดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด



จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๔๘)

กรณีที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต่างก็มีความเห็นว่ารถยนต์คันพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีขอคืน เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอกที่ไม่ได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำผิด และเห็นควรคืนแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ รถยนต์คันพิพาทจึงมิใช่ของกลางในคดีอาญา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มาขอรับรถยนต์คันดังกล่าวคืน แต่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการกลับเพิกเฉยและสั่งคืนรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่รับอนุญาตของบริษัทเพื่อทำการป้อนข้อมูลส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ล่าช้าทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ขาดรายได้จากค่าตอบแทนที่จะได้รับจำนวนร้อยละ ๒๗.๕ ของค่าธรรมเนียมในการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ของลูกค้านับแต่ละเดือน และเสียโอกาสในการได้ลูกค้าเพิ่มและเป็นการสร้างภาระให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ บีพีท จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนายจ้างที่ต้องจัดหาบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่รับอนุญาตมาคอยติดต่อประสานงานเพื่อป้อนข้อมูลส่งคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์ให้แก่ลูกค้า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๑-๑๙๔/๒๕๔๙ และที่ ๒๒๑-๒๒๔/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่าคณะดี คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้รับทราบมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันฯ แล้วแต่คณะดีมิได้ปฏิบัติตามมติดังกล่าว กลับเสนอชื่อบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการกระทำของคณะดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

กรณีกองทัพบกฟ้องว่าสัสดีจังหวัดยโสธรซึ่งมีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม กำกับดูแล และรับผิดชอบการเบิกเงิน การรับจ่ายเงิน ลงนามในฎีกา ตลอดจนรับรองความถูกต้องของเอกสารและหลักฐานในการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยหวัด บำนาญปกติ บำนาญพิเศษ และ ช.ค.บ. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินตามฎีกาทุกประเภท กระทำการยกยอดเงินของทางราชการไปโดยทุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ทนายโดยธรรมของสัสดีจังหวัดยโสธรร่วมชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๕๑)





กรณีกองทัพอากาศฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทหารสัญญาบัตรและมีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดที่พักรับรองให้แก่ข้าราชการต่างจังหวัดที่มาราชการ ณ ที่ตั้งดอนเมือง ตลอดจนควบคุมกิจการซักรีดและจำนวนเงินสด ซึ่งเป็นค่าบริการซักรีดอันเป็นทรัพย์สินของกองทัพอากาศ บล่อยปลละเลยไม่ควบคุมดูแลใบรับเงินสด และจำนวนเงินที่นำส่งเป็นเหตุให้เงินค่าบริการซักรีดขาดหายไป จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่ต้องรับผิดชอบเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๓/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่า นายแพทย์ใหญ่ (สบ.๙) ไม่ดำเนินการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน และพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ร้องขอให้มีการพิจารณาสืบสวนสอบสวนใหม่ กรณีที่นายแพทย์ใหญ่แจ้งผลการพิจารณาว่าได้มีการตรวจสอบข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่านายแพทย์ที่ทำการผ่าตัดพิสูจน์ด้านมเทียมที่ผู้ฟ้องคดีทำศัลยกรรม ทำการสืบเปลี่ยนด้านมเทียมของผู้ฟ้องคดีจากถุงน้ำเกลือเป็นซิลิโคนเจลแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีพยานหลักฐานรับฟังได้ว่านายแพทย์กับคณะทำการผ่าตัดสืบเปลี่ยนด้านมเทียมของผู้ฟ้องคดีจากถุงน้ำเกลือเป็นซิลิโคนเจล ขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่เพิกถอน ส.ค. ๑ ของนาย ค. ซึ่งแจ้งการครอบครองที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ซึ่งมีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่านาย จ. ซึ่งรับโอนที่ดินมาจากนาย ค. เป็นผู้มสิทธิในที่ดินพิพาท จึงได้ซื้อที่ดินดังกล่าวจากนาย จ. ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เปลี่ยนบัตรประจำตัวทหารผ่านศึกจากบัตรชั้นที่ ๒ เป็นบัตรชั้นที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นจากสิทธิที่ได้รับ ขอให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกดำเนินการเปลี่ยนประเภทบัตรประจำตัวทหารผ่านศึกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าโรงพยาบาลไม่ต้องเสียเงินรักษาพยาบาล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๒/๒๕๕๑)



**๑.๕.๕ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นการกระทำละเมิดจากกรณีใด**

กรณีฟ้องว่ามหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายสถานภาพการเป็นอาจารย์ประจำของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมหาชนะชัย และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดยโสธรไม่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมหาชนะชัย ที่เห็นชอบให้ย้ายผู้ฟ้องคดีสับเปลี่ยนกับผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านดงจางออง แต่กลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมหาชนะชัยและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยโสธร ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกเรียกคืนและไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหาร และเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวมากขึ้น จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งช่วยราชการดังกล่าว และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมหาชนะชัย และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดยโสธรคืนเงินประจำตำแหน่งและชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่นาย ส. ซึ่งนำ ส.ค. ๑ สำหรับที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานขอออกโฉนดที่ดิน และได้จดทะเบียนขายฝากที่ดินดังกล่าวจากนาย ส. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจกต่อมามีการเพิกถอนโฉนดดังกล่าว จึงขอให้กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและกรมการปกครองกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบเอกสารการขอออก น.ส. ๓ ก. โดยละเอียดรอบคอบเป็นเหตุให้มีการออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินของบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมามีการจดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว จึงขอให้กรมที่ดินและ



กรมการปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๑)

หมายเหตุ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินเท่านั้น แต่ยังมีคำขอให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้อีกด้วย ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ตัดท่อประปาที่เชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้าน ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ดำเนินการต่อท่อน้ำประปาให้เหมือนเดิม เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าเทศบาลฯ ก่อสร้างคลองระบายน้ำในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับอนุญาต ขอให้นำดินไปกลบที่ดินที่ขุดเป็นทางระบายน้ำ และคืนที่ดินตามสภาพเดิม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๙/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าผู้ใหญ่บ้านนำรังวัดที่ดินทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและนำเสาคอนกรีตมาปักไว้ในที่ดินดังกล่าว ขอให้คืนการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและรื้อถอนเสาคอนกรีตออกจากที่ดิน กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๑)

## ๑.๖ สัญญาทางปกครอง

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า ให้หมายความรวมถึง สัญญา ๔ ประเภท ดังต่อไปนี้

- (๑) สัญญาสัมปทาน
- (๒) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
- (๓) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- (๔) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดกรอบอันเป็นแนวทางในการพิจารณา ลักษณะของสัญญาทางปกครองเอาไว้ ปรากฏตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการ



สาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง”

จากนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเป็นสัญญาทางปกครองนั้น มีข้อพิจารณา ๒ ประการ คือ

๑. คู่สัญญา โดยคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

๒. ลักษณะของสัญญา

๒.๑ เป็นสัญญาที่มีลักษณะตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ อันได้แก่

- ๑) เป็นสัญญาสัมปทาน
- ๒) เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
- ๓) เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- ๔) เป็นสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

๒.๒ เป็นสัญญาตามมติของที่ประชุมใหญ่ฯ อันได้แก่

๑) เป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

๒) เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล

นอกจากสัญญาทางปกครองตามกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีสัญญาบางประเภทที่แม้ว่าโดยเนื้อหาของตัวสัญญานั้นเอง จะไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่ก็ถือว่าเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครองตามกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น มีดังต่อไปนี้



## ๑.๖.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

## (๑) สัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๗/๒๕๔๖ ที่ ๑๐๘/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๐/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๗ ที่ ๓๑๙/๒๕๔๗ ที่ ๓๒๘/๒๕๔๗ ที่ ๓๖๘/๒๕๔๗ ที่ ๔๖๑/๒๕๔๗ ที่ ๔๖๖/๒๕๔๗ ที่ ๗๙๓/๒๕๔๗ ที่ ๘๑๘/๒๕๔๗ ที่ ๓๕๔/๒๕๔๘ ที่ ๓๖๕/๒๕๔๙ ที่ ๓๗๗/๒๕๔๙ และที่ ๗๒๗/๒๕๕๐)

สัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นระหว่างเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) กับ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นสัญญาสัมปทานที่ อนุญาตให้เอกชนเข้ามาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๐)

สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนเพื่อขยายบริการโทรศัพท์ที่ในเขต โทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่างบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเดิม) มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานที่รัฐอนุญาตให้บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในกิจการโทรคมนาคมประเภทโทรศัพท์ พื้นฐานกับบริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๙/๒๕๕๑)

## (๒) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

สัญญารับการศึกษาศึกษา<sup>๒</sup>

สัญญาการรับทุน ก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุนกลับมารับราชการในหน่วยงานตามที่กำหนดเมื่อสำเร็จการศึกษา มีลักษณะเป็นสัญญา ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๔๙ และที่ ๒๖๒/๒๕๕๑)

<sup>๒</sup> ข้อสังเกต สัญญาเกี่ยวกับการรับการศึกษาศึกษา สัญญาการเป็นนักศึกษา หรือสัญญาลาศึกษา นอกจากศาลจะวินิจฉัยว่า เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะแล้ว ศาลยังวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาซึ่งมีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐด้วย



สัญญาบริบูรณ์รัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้บริบูรณ์กลับมาปฏิบัติราชการกับหน่วยงานทางปกครอง อันถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างหนึ่งของรัฐให้บรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๗/๒๕๔๘ และที่ ๙๐/๒๕๔๙)

สัญญาการบริบูรณ์ที่ดินเพื่อศึกษาวิชาในประเทศ เป็นสัญญาที่มี คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๙ ที่ ๒๙๙/๒๕๔๙ ที่ ๓๓๗/๒๕๔๙ ที่ ๓๓/๒๕๕๑ และที่ ๓๙/๒๕๕๑)

สัญญาบริบูรณ์เงินอุดหนุนการศึกษาของอาจารย์อัตราจ้าง ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา มีข้อตกลงกำหนดให้ผู้บริบูรณ์เงินอุดหนุนเมื่อสำเร็จ การศึกษาต้องอยู่ปฏิบัติงาน ณ สถาบันติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเวลาที่ศึกษาต่อ จึงมีลักษณะ เป็นสัญญาให้ทุนของหน่วยงานของรัฐอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๙)

นอกจากนั้น ยังมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอีกหลายคำวินิจฉัย ที่วินิจฉัยว่าสัญญาบริบูรณ์การศึกษาเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗/๒๕๔๗ ที่ ๓๕๒/๒๕๔๗ ที่ ๕๔๕/๒๕๔๗ ที่ ๕๕๕/๒๕๔๗ ที่ ๖๔๗/๒๕๔๗ ที่ ๖๙๘/๒๕๔๗ ที่ ๗๑๔/๒๕๔๗ ที่ ๗๔๖/๒๕๔๗ ที่ ๘๗๕/๒๕๔๗ ที่ ๑๐๐/๒๕๔๘ ที่ ๔๕๙/๒๕๔๘ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๘ ที่ ๘๔๖/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๐/๒๕๔๙ ที่ ๕๐๐/๒๕๔๙ ที่ ๖๙๘/๒๕๔๙ ที่ ๑๒๘/๒๕๕๐ ที่ ๒๘๕/๒๕๕๐ ที่ ๓๒๑/๒๕๕๐ ที่ ๕๓๓/๒๕๕๐ ที่ ๒๔๐/๒๕๕๑ ที่ ๒๔๘/๒๕๕๑ และที่ ๔๑๒/๒๕๕๒ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๗/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๑๕๗/๒๕๕๒

### สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการลาศึกษา

สัญญาข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ของสำนักงาน สภาสถาบันราชภัฏ มีวัตถุประสงค์ให้สัญญา คือ ข้าราชการซึ่งได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ลาศึกษาต่อ ต่างประเทศต้องกลับมาบริบูรณ์ราชการยังหน่วยงานต้นสังกัดเดิมเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วภายใน ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว โดยการปฏิบัติหน้าที่อาจารย์สอนหนังสือในสถาบัน ราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง วัตถุประสงค์ให้สัญญาดังกล่าวนี้จึงถือเป็นการดำเนินการของรัฐตามหน้าที่ ที่ต้องจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อันเป็นการกระทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญา ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๖)



สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีข้อกำหนดให้ข้าราชการกลับไปปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อสำเร็จการศึกษาเป็นระยะเวลาเท่ากับที่ใช้ในการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๘/๒๕๔๘)

สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตกลับมารับราชการในสังกัดของสำนักงานฯ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๑/๒๕๔๘ และที่ ๙๕/๒๕๕๑)

สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีข้อกำหนดในสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตจะต้องกลับมาปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดบริการด้านการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๙)

สัญญาของข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการศึกษาและให้ข้าราชการกลับมารับราชการตามที่ทางราชการกำหนด อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้ข้าราชการเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๘/๒๕๕๐)

สัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๖/๒๕๕๐)

นอกจากนั้น ยังมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอีกหลายคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่าสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการลาศึกษา เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๑/๒๕๔๗ ที่ ๑๐๑/๒๕๔๙ ที่ ๒๑๑/๒๕๔๙ ที่ ๓๙๗/๒๕๔๙ ที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ที่ ๘๓๐/๒๕๔๙ ที่ ๑๔๓/๒๕๕๐ ที่ ๘๒๑/๒๕๕๐ ที่ ๓๗๓/๒๕๕๑ ที่ ๔๑๒/๒๕๕๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๔๙ และที่ อ.๒๖๑/๒๕๕๑



## สัญญาการเป็นนักศึกษา/นักเรียน

สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนเตรียมครูหรือเตรียมข้าราชการที่มีความจำเป็นที่ต้องให้ออกรับราชการแม้ว่ายังไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร ก็ต้องรับราชการตามตำแหน่งหน้าที่ซึ่งทางราชการได้สั่งให้ปฏิบัติอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหนังสือสัญญาของผู้ปกครองซึ่งทำให้ไว้กับกองทัพบก มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้นักเรียนเข้ารับราชการต่อไปเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ จึงถือได้ว่ามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๘ ที่ ๕๑๘/๒๕๔๘ ที่ ๖๑๑/๒๕๔๘ ที่ ๗๗๒/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๓/๒๕๔๙ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๙ ที่ ๔๔๕/๒๕๔๙ ที่ ๕๔๑/๒๕๔๙ และที่ ๘๒๒/๒๕๔๙)

สัญญาเข้าเป็นนักเรียนช่างฝีมือทหารของกองบัญชาการทหารสูงสุด มีข้อตกลงว่าเมื่อเรียนจบหลักสูตรของโรงเรียนแล้วจะต้องรับราชการหรือทำงานในส่วนราชการหรือองค์การในสังกัดกระทรวงกลาโหมเป็นการชดใช้ราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่า เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๔/๒๕๔๙)

สัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประสงค์จะเข้าศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ได้ให้สัญญาว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่างๆ ในการจัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับการศึกษาอบรมเพิ่มเติม ณ แห่งใดๆ หรือเข้ารับราชการหรือทำงานในสถานศึกษา ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลแห่งใดทุกประการ และในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนิสิตนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การรัฐบาลต่างๆ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการหรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะรับราชการหรือทำงานนั้นอยู่ต่อไปเป็นเวลา ๒ ปี ติดต่อกัน นับตั้งแต่วันที่ที่กำหนดในคำสั่ง วัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมารับราชการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๗/๒๕๔๙)





สัญญาการเป็นนักศึกษาหมาวิทยาลัยมหิดลเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๘ ที่ ๗๑/๒๕๔๘ ที่ ๗๗/๒๕๔๘ ที่ ๗๙/๒๕๔๘ ที่ ๘๐/๒๕๔๘ ที่ ๘๑/๒๕๔๘ ที่ ๘๒/๒๕๔๘ ที่ ๘๓/๒๕๔๘ ที่ ๘๔/๒๕๔๘ ที่ ๘๕/๒๕๔๘ ที่ ๘๖/๒๕๔๘ ที่ ๘๗/๒๕๔๘ ที่ ๘๘/๒๕๔๘ ที่ ๘๙/๒๕๔๘ ที่ ๙๐/๒๕๔๘ ที่ ๙๑/๒๕๔๘ ที่ ๙๒/๒๕๔๘ ที่ ๙๓/๒๕๔๘ ที่ ๙๔/๒๕๔๘ ที่ ๙๕/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๓/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๔/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๕/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๖/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๗/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๘/๒๕๔๘ ที่ ๑๐๙/๒๕๔๘ และที่ ๑๕๗/๒๕๔๘)

สัญญาการเป็นนักศึกษาหมาวิทยาลัยมหิดลเพื่อศึกษาวิชา พยาบาลศาสตรบัณฑิต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๑)

### สัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ

การที่สถาบันราชภัฏสวนดุสิตได้มีคำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว และแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบันฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือว่าสัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

การที่โรงพยาบาลราชวิถีได้มีคำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว และแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กู้ชีพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการ ด้านการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล จึงถือว่าสัญญาจ้างระหว่างโรงพยาบาลราชวิถีกับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญา ทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๗๔/๒๕๔๘)

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการรักษา โรคหัวใจ ตามสัญญาจ้างกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญา ทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๓๑/๒๕๕๐)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๒/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า การที่ อุตสาหกรรมจังหวัดแพร่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้าง นาง ป. เป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนแทน ผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งนักวิชาการมาตรฐานนั้น เป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการคลังที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งมีผลเป็นการ ปฏิเสธสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการว่าจ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าว การกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง ซึ่งไม่มี กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



## สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว

สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกับเอกชน เป็นขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรของรัฐบาล ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ๒๕๔๕ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ปลูกข้าวโดยไม่มียุ้งฉางเป็นของตนเองให้มีสถานที่เก็บข้าวเปลือกและแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาดังกล่าวยังมีข้อกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนด ซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๔๙)

สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การคลังสินค้ากับบริษัทเอกชน เป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในการเก็บรักษาคุณภาพข้าวซึ่งเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยมีข้อตกลงว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะรับฝากข้าวเปลือกตามโครงการไว้ในคลังสินค้า หากได้รับแจ้งให้แปรสภาพข้าวเปลือกจากองค์การคลังสินค้า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารและจะเป็นผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าวและช่วยจัดจำหน่ายข้าวสารตามเงื่อนไขที่องค์การคลังสินค้ากำหนด จึงเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖/๒๕๕๑)

## สัญญาฝากเก็บรักษามันสำปะหลังเส้น

สัญญาฝากเก็บรักษามันสำปะหลังเส้นระหว่างเอกชนกับองค์การคลังสินค้าซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อรับฝากเก็บผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเส้นเนื่องจากองค์การคลังสินค้าไม่มีคลังสินค้าเพียงพอที่จะเก็บผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเส้นของเกษตรกรตามโครงการรับจำนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเส้น อันมีลักษณะเป็นการให้เข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ สัญญาฝากเก็บรักษามันสำปะหลังเส้นดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๐/๒๕๔๙)



## สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์

การดำเนินกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น การที่กรมประชาสัมพันธ์ทำสัญญาจ้างเหมาบริการกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ อันเป็นบริการสาธารณะด้านการสื่อสาร สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๕๑)

## ข้อตกลงปฏิบัติงานตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเลือกให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้ทำข้อตกลงการปฏิบัติงานกับสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีเงื่อนไขให้ทดลองการปฏิบัติงานเป็นเวลา ๓ เดือน และหากผ่านการประเมินจึงจะทำสัญญาจ้าง ต่อมาสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากผลประเมินการทดลองปฏิบัติงานได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่ามาตรฐาน นั้น เมื่อหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพของเกษตรกรเป็นหลัก อันเป็นบริการสาธารณะ ข้อตกลงปฏิบัติงานดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๕๑)

## สัญญาจ้างให้เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอย

สัญญาที่เมืองพัทยาซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอย มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๘/๒๕๔๘)

## สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์และสัญญาเช่าพื้นที่ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่

สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์ และสัญญาเช่าพื้นที่ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ระหว่างบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ



ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๗/๒๕๔๘)

### (๓) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

สาธารณูปโภคแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ

(ก) ทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง เช่น ถนน สะพาน สะพานคนเดิน สวนสาธารณะ ทางเดินเท้าสาธารณะ ท่อระบายน้ำสาธารณะ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง เป็นต้น

(ข) ทรัพย์สินที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น เสไฟฟ้า สายไฟฟ้า ท่อประปา เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เขื่อนชลประทาน โรงกรองน้ำ โรงเรียน โรงพยาบาล โรงกำจัดขยะ สถานีดับเพลิง เป็นต้น

ทั้งนี้ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ได้แก่

#### (๓.๑) สัญญาจ้างสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อการสาธารณูปโภคโดยตรง

##### สัญญาจ้างก่อสร้างถนน

สัญญาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างเทศบาลตำบลหัวสะพานกับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๙)

สัญญาจ้างก่อสร้างถนนหินคลุกสายห้วยหินดาด พร้อมท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณเทศบาลหินดาด และสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในโรงเรียนบ้านหินดาด พร้อมท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณโรงเรียนบ้านหินดาดระหว่างเทศบาลตำบลหินดาดกับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๗/๒๕๔๙)

สัญญาจ้างก่อสร้างถนนลูกรังระหว่างจังหวัดสมุทรปราการกับเอกชน เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๒/๒๕๔๙)

สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุงถนนระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๕๐)



สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำระหว่างเทศบาลเมืองมุกดาหาร เป็นสัญญาซึ่งหน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๑)

### สัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปา

สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อประปา ท่อจ่ายน้ำ และงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงถนนของกรุงเทพมหานครเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๒/๒๕๔๖)

สัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลจ้างเอกชนก่อสร้างรางระบายน้ำ ค.ส.ล. เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๖)

สัญญาที่เทศบาลเมืองจ้างเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสียทั้งระบบ เป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๔๗)

สัญญาจ้างทำการปรับปรุงระบบท่อประปาหลักในหมู่บ้าน ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑/๒๕๔๘)

สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาแม่แตงระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชน เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๔๙)

สัญญาก่อสร้างระบบประปาระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชน เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๓/๒๕๔๙)

กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเจดีย์ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนดำเนินงานโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญา



ทางปกครองตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๕๐)

สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการขยายระบบประปาระหว่างกรมประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชน มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และการก่อสร้างมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๙/๒๕๕๑)

### สัญญาจ้างก่อสร้างสะพาน

สัญญาก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างกรมทางหลวงชนบทกับเอกชน เป็นสัญญาที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๔๘)

สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๔๘)

สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๕๑)

### สัญญาจ้างขุดลอกคลองหรือหนองน้ำ

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกคลอง ระหว่างกรมทรัพยากรน้ำกับเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๘)

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ ระหว่างจังหวัดนราธิวาสกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคสัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๔๘)

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำการขุดลอกและพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเขตอุตสาหกรรมและประชาชนในพื้นที่ในการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภค บริโภค และ



มีเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนดินที่ได้จากการขุดลอกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ในกรณีที่มีการนำดินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๙/๒๕๕๐)

### สัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อน

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชน เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๔๙)

สัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตบดอัด โครงการแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ระหว่างกรมชลประทานกับเอกชน เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๙)

การฟ้องโต้แย้งสิทธิตามสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งคันคลองที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตกลงไว้กับกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๘/๒๕๕๐)

### สัญญาจ้างขุดสระน้ำ

สัญญาตกลงรับจ้างทำงานขุดสระน้ำ จำนวน ๓๐ สระ ระหว่างจังหวัดปราจีนบุรีกับเอกชน เป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นตามโครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือ เพื่อให้เกิดผลผลิตและมีรายได้อันทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่พอเพียง เป็นการยกมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชน ทั้งสัญญาว่าจ้างดังกล่าวไม่ได้รับระบุเจาะจงว่าผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสระน้ำเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นการบริการให้แก่ประชาชนจำนวนหนึ่งที่เข้าเกณฑ์ตามที่ระบุไว้ในโครงการไว้ก่อน โดยมีแนวทางให้มีการจัดเก็บรายได้ส่วนหนึ่งของผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสระน้ำส่งคืนให้แก่กลุ่มเพื่อนำไปขยายผลการขุดสระน้ำให้แก่สมาชิกอื่น การขุดสระน้ำดังกล่าวจึงเป็นการใช้เพื่อจุดมุ่งหมายในการสาธารณูปโภคของประชาชน ดังนั้น จึงถือว่าเป็นสัญญาที่จัดให้มีสาธารณูปโภคแก่ประชาชน ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๔๙)



### สัญญาจ้างก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพัง

สัญญาจ้างก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพังระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้างมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๖)

### สัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบตามโครงการพัฒนาบึง

สัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบโครงการพัฒนาบึงระหว่างกรมชลประทานกับเอกชนผู้รับจ้าง มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้ามาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๘)

### สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้า

สัญญาจ้างให้เอกชนติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวงเป็นสัญญาที่กรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๕๘)

สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าอาคารเรียนและก่อสร้างรั้วระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๘)

### สัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายให้กับการประปาส่วนภูมิภาค

กรณีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปาฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ในฐานะคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคมีมติอนุมัติให้การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงนามในสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาจำหน่ายให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้รัฐเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนสัญญาดังกล่าวนั้น ในส่วนของการฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญา เนื่องจากสัญญาพิพาทมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้ออกชนผลิตน้ำประปาจำหน่ายให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการผลิตน้ำประปาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้สิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต สัญญาข้างต้น





จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สัญญาดังกล่าวขัดต่อกฎหมายและทำให้รัฐเสียหายเปรียบกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๕๐)

### สัญญาสัมปทานผลิตไฟฟ้า

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสัญชาติไทยและเป็นผู้ให้บริการไฟฟ้าฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบและการต่อใบอนุญาตให้สัมปทานผลิตไฟฟ้าแก่เอกชน ทำให้ราคาค่าไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลยกเลิกสัญญาสัมปทานข้างต้น นั้น กรณีตามฟ้องแบ่งออกเป็น ๒ ข้อหา โดยข้อหาแรกเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับข้อหาที่สองนั้น เนื่องจากสัญญาสัมปทานดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทเอกชนผลิตกระแสไฟฟ้าให้กับผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต อันถือเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีพิพาทตามข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๐/๒๕๕๐)

(๓.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

### สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานที่ทำการของทางราชการ

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสตูล ระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากอาคารตามสัญญาจ้างเป็นถาวรวัตถุที่เป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการบริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๓/๒๕๔๕)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชนผู้รับจ้างเพื่อใช้อาคารตามสัญญาจ้างเป็นสถานที่สำหรับปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของสำนักงานเขตเพื่อบริการประชาชน ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ อาคารดังกล่าวจึงเป็นถาวรวัตถุซึ่งเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการบริการสาธารณะ อันเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชน



สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง และเนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ การรับจ้างก่อสร้างอาคารข้างต้น จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๗/๒๕๔๕)

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับเอกชน เป็นสัญญาที่มีหน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเป็นคู่สัญญา และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๘ ที่ ๑๙๙/๒๕๔๘ และที่ ๗๓๘/๒๕๔๙)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจดับเพลิงและอาคารที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการรับจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แล้วเสร็จตามสัญญา จึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๘)

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองด้านกิจการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างก่อสร้างที่ทำการไปรษณีย์ ซึ่งถือเป็นกิจการไปรษณีย์ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๔๘)

สัญญาที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารศูนย์วิทยบริการ เป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และอาคารดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๗/๒๕๕๐)

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างสำนักงานขนส่งจังหวัดระหว่างเอกชนผู้รับจ้างกับกรมการขนส่งทางบกผู้ว่าจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๘/๒๕๕๐)

### สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัยและโรงพยาบาลรัฐ

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๗ ที่ ๒๙๓/๒๕๔๗ และที่ ๕๓๖/๒๕๕๐)



สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาลของรัฐ เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๔/๒๕๔๗ ที่ ๘๕/๒๕๔๘ และที่ ๘๖/๒๕๔๘)

**สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างหอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศ**

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างหอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศระหว่างกรมการขนส่งทางอากาศกับเอกชนผู้รับจ้าง เพื่อใช้อาคารดังกล่าวเป็นหอบควบคุมการเดินอากาศ มีลักษณะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๔๘)

**สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารของสถานศึกษา**

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนหรืออาคารปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานด้านการศึกษากับเอกชน เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยเป็นการจัดให้มีสถานศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบกับมีข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครอง จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๔๖ ที่ ๓๘๐/๒๕๔๖ ที่ ๒๖๔/๒๕๔๗ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๗ ที่ ๓๓๕/๒๕๔๗ ที่ ๗๑๘/๒๕๔๙ และที่ ๑๑๘/๒๕๕๑)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานในพื้นที่ของวิทยาลัยเทคนิค เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ในการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๔๘)

สัญญาจ้างก่อสร้างสวมโรงเรียนเป็นงานก่อสร้างสาธารณูปโภคตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๓/๒๕๔๘)

สัญญาที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์จ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนรวมของมหาวิทยาลัย เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และอาคารเรียนที่ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๕๐)



สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน อาคารประกอบ ต่อเติมอาคารเรียน และห้องสุขาของโรงเรียน ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๔/๒๕๕๐)

### สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาล

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาล โรงพยาบาลตำรวจ ระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับเอกชน มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๕/๒๕๔๙)

### สัญญาจ้างก่อสร้างหอกระจายข่าว

สัญญาจ้างก่อสร้างหอกระจายข่าวและชุดอุปกรณ์เครื่องเสียงหรือติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ระหว่างเอกชนผู้รับจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าจ้าง เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและเป็นเครื่องมือในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๓/๒๕๕๑)

### (๓.๓) สัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภค

#### สัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน

สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษ กรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวในการบังคับซื้อที่ดินของเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ จึงถือได้ว่าเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙/๒๕๕๖)

สัญญาซื้อขายที่ดินระหว่างกระทรวงการคลังกับเจ้าของที่ดิน เพื่อย้ายเขตคลองตามพระราชกฤษฎีกา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเวนคืน ซึ่งในการตกลงทำสัญญาดังกล่าวหากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย ทางราชการก็จะดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินต่อไป จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินดังกล่าวก็เพื่อใช้ในการขยายเขตคันคลองที่ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์



โดยตรง อันเป็นลักษณะการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาซื้อขายที่ดินข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๑/๒๕๔๖)

สัญญาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินมาปรับปรุงและขยายถนน ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรงจัดเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๘/๒๕๔๗)

สัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนระหว่างกรมทางหลวงกับเจ้าของที่ดิน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินที่จะถูกเวนคืนไปก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน จึงถือว่าสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๕๐ และที่ ๙๗/๒๕๔๗ ที่ ๕๓๔/๒๕๔๗ ที่ ๕๖๓/๒๕๔๗ ที่ ๖๘๖/๒๕๔๙ และที่ ๔๒๒/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

#### การตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

การที่เอกชนอนุญาตให้กรุงเทพมหานครเข้าไปก่อสร้างถนนในเขตที่ดินของตนตามคำร้องขอของกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ สิ้นผลบังคับใช้แล้ว เป็นการตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน อันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะโดยตรง โดยจะมีการคิดค่าตอบแทนในภายหลัง ถือได้ว่าเกิดสัญญาทางปกครองระหว่างเอกชนกับกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่มีการตกลงกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๔/๒๕๔๖)

#### (๔) สัญญาให้แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การที่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดินให้ประกอบกิจการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ชำระค่าตอบแทนรายปีตามนัยมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวในปีแรกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดแล้วนั้น ถือได้ว่าผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้ตกลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่จะประกอบกิจการเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชำระค่าตอบแทนรายปีที่ผู้ได้รับอนุญาตฯ ค้างชำระต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา



ทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๘)

**๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากมีลักษณะเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔**

จากมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ อาจแบ่งสัญญาทางปกครองได้ใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) เป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

(๒) เป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

**(๑) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง**

#### **สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ**

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบันศูนย์ตรัง สังกัดสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ต่อมาอธิการบดีสถาบันราชภัฏสวนดุสิตมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานโดยอ้างเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ฯ วินิจฉัยว่าข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือได้ว่าสัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการออกจากงานจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

สัญญาที่โรงพยาบาลของรัฐจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กู้ชีพ เป็นการจ้างเพื่อให้ลูกจ้างดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการด้านการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล จึงถือเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๔๘)



## สัญญาจัดการบริหารท่าเทียบเรือ

สัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เอกชนเข้าจัดการบริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราว เป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๙/๒๕๔๘)

## สัญญารับทุนการศึกษา สัญญาลาศึกษา และสัญญาการเป็นนักศึกษา

สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนหนังสือสัญญาของผู้ปกครองของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกซึ่งทำให้ไว้ต่อกองทัพบกนั้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกเข้ารับราชการต่อไปเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ถือได้ว่ามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๕/๒๕๔๗ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๔๘)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศระดับปริญญาโทกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าเหตุใดจะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างการศึกษา และเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างการศึกษา นอกจากนี้ ยังต้องชำระเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน ดังนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้ว จะเห็นได้ว่าสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการสังกัดผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมดำเนินการบริการสาธารณะในเรื่องของการจัดการศึกษา สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๒/๒๕๔๙)

สัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาหรือฝีกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีวัตถุประสงค์หลักในการให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมารับราชการตามที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดอันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๕๐)



สัญญาารับทุนเพื่อศึกษาระดับประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์ มีกำหนด ๔ ปี ณ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนราธิวาส เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่สัญญาเข้ามา มีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณสุข กรณีพิพาทตามสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๕๐ ที่ ๙๑/๒๕๔๙ ที่ ๗๐๘/๒๕๔๙ และที่ ๔๑๘/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**สัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่**

สัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีลักษณะงานเป็นการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และการสังเกตการณ์การนับคะแนน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และโดยที่การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาข้างต้นกับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์ของสัญญาให้คู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง อันเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๔๙)

**(๒) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ<sup>๓</sup>**

**สัญญาจ้างจัดทำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

สัญญาจ้างจัดทำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ และสัญญาจ้างจัดทำครุภัณฑ์ประกอบห้องพร้อมส่วนควบ ระหว่างสำนักงาน

<sup>๓</sup> ข้อสังเกต โดยที่ข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ นั้น เป็นข้อเอกสิทธิ์ที่มีขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองซึ่งก็คือ “การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล” ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าสัญญาใดมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมติดังกล่าว ในบางคำวินิจฉัยศาลระบุเหตุของการเป็นสัญญาทางปกครองแต่เพียงว่า เนื่องจาก “เป็นสัญญาที่มีขึ้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล” โดยที่ศาลไม่ได้ระบุว่า “เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ”





คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับเอกชนผู้รับจ้างเพื่อใช้สำหรับจัดกระบวนการเรียนรู้ การถ่ายทอดความรู้ การฝึกการอบรม ฯลฯ อันเป็นการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานผู้ว่าจ้างนั้น ห้องปฏิบัติการดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้การจัดการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผล ประกอบกับสัญญาข้างต้นมีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองโดยไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป เช่น กรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงาน หรือบริษัทที่ปรึกษาที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้งมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอน ซึ่งงานตามสัญญาได้ หากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามอาจถูกสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราว โดยความล่าช้าในกรณีดังกล่าวผู้รับจ้างไม่อาจถือเป็นเหตุขอขยายวันทำการออกไปได้ นอกจากนี้ ผู้ว่าจ้างยังมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาหากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา มีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูปและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญาโดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะ และหากในสัญญาไม่ได้กำหนดไว้ถึงอัตราค่าจ้างที่จะนำมาใช้สำหรับงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มขึ้น ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะได้ตกลงกันที่จะกำหนดอัตราหรือราคา รวมทั้งการขยายระยะเวลา (ถ้ามี) กันใหม่ ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ผู้ว่าจ้างจะกำหนดอัตราจ้างหรือราคาตายตัวตามแต่ผู้ว่าจ้างจะเห็นว่าเหมาะสมและถูกต้อง ซึ่งผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น สัญญาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๔๗)

### สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัย

#### ของรัฐ

สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น ข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวบอกเลิกสัญญาได้โดยที่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ หรือข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่ได้มีระบุไว้ในสัญญาจ้าง อีกทั้งสัญญาดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ซึ่งไม่พบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔)

### สัญญาการศึกษาของข้าราชการ

สัญญาการศึกษาต่อหรือฝึกอบรมภายในประเทศ ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับข้าราชการในสังกัดที่ลาศึกษา ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดในสัญญา โดยข้าราชการผู้ทำสัญญามีได้มีส่วนร่วมในการกำหนดด้วย สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๔๖)



## สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาหารักษ์ของ กรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งอาคารสถานที่สำหรับการให้บริการสาธารณะดังกล่าวเป็นถาวรวัตถุอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการให้บริการสาธารณะให้บรรลุผล เมื่อสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาหารักษ์ซึ่งเป็นอาคารที่ใช้เพื่อการให้บริการสาธารณะข้างต้น มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ การรับจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารของรัฐ จึงถือได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๕๖)

### สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืน

สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืนระหว่างกองทัพเรือกับเอกชน ผู้รับจ้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เรือดังกล่าวในการป้องกันประเทศและการอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกองทัพเรือ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เรือตรวจการณ์ปืนจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของกองทัพเรือในการดำเนินการให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๕๖)

### สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผล ในโรงพยาบาลของรัฐ

สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์เพื่อติดตั้งในโรงพยาบาลของรัฐ ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับเอกชนคู่สัญญา เนื่องจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่จะต้องส่งมอบตามสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการเชื่อมโยงและรับส่งข้อมูลของประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ให้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์แห่งสัญญาดังกล่าวจึงเป็นการซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ให้บรรลุผลและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๕๗)



## สัญญาซื้อขายชุดควบคุมความเร็วของรถจักรดีเซล

สัญญาที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาซื้อขายชุดควบคุมความเร็ว Electronic Governor สำหรับเครื่องยนต์ S.E.M.T. Pielstick ๑๖ PA ๔ V ๑๘๕ CP or VG ขนาด ๒๒๕๐ HP (๑๖๕๖ KW) สำหรับรถจักรดีเซลไฟฟ้า “อัลสต้อม” กับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๙๔ สัญญาซื้อขายฉบับนี้จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับการจัดตั้งหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อจัดดำเนินการกิจการรถไฟตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฯ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ ประชาชน และความปลอดภัย ดังนั้น เมื่อรถจักรดีเซลไฟฟ้า “อัลสต้อม” ทุกคันจะต้องติดตั้งชุดควบคุมความเร็วระบบไฮดรอลิกเพื่อเป็นอุปกรณ์ควบคุมความเร็วรอบและกำลังของเครื่องยนต์ สัญญาซื้อขายชุดควบคุมความเร็วนี้ จึงเป็นการจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการควบคุมความเร็วรอบและกำลังเครื่องยนต์ของรถจักรดีเซลไฟฟ้า เพื่อให้การเดินรถไฟปลอดภัย วัตถุประสงค์แห่งสัญญาพิพาทจึงเป็นการจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมให้บรรลุผล และวัตถุประสงค์หลักของการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ดังกล่าว เป็นการจัดให้มีสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการเดินรถไฟเพื่อบริการสาธารณะให้ความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาขอรับบริการสาธารณะด้านการคมนาคม สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๑/๒๕๕๐)

๓) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองมากกว่าหนึ่งลักษณะสัญญา

(๑) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาสัมปทานและสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ

สัญญาความร่วมมือและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ สัญญานี้จึงมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และยังมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕)



(๒) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

### สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัว

สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวส่งข้อมูลข่าวสารระบบ Digital Display และ Alphanumeric Paging ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับเอกชนคู่สัญญา เป็นสัญญาที่กำหนดให้คู่สัญญาซึ่งเป็นบริษัทเอกชนจัดหาและจัดเตรียมเครื่องอุปกรณ์ทั้งหมด โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการให้ใช้สถานที่เพื่อติดตั้งเครื่องและอุปกรณ์สถานีรับส่งสัญญาณ ซึ่งในการติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าว เอกชนคู่สัญญาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดหากการสื่อสารฯ ได้ออกค่าใช้จ่ายไปก่อนเอกชนคู่สัญญาต้องชดเชยคืนให้การสื่อสารฯ สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไปและมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะและมีข้อกำหนดในสัญญาแสดงถึงลักษณะพิเศษซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๔๖)

### สัญญาการเป็นนักศึกษาและสัญญาลาศึกษา

สัญญาศึกษาหลักสูตรการบินในโรงเรียนการบินทหารอากาศซึ่งกองทัพเรือได้ส่งผู้ฟ้องคดี (ซึ่งฟ้องว่ากองทัพเรือคำนวณเงินค่าปรับตามสัญญาดังกล่าวไม่ถูกต้อง) ไปเข้ารับการศึกษโดยผู้ฟ้องคดีผูกพันตนว่าจะต้องรับราชการชดเชยทุนเป็นเวลา ๘ ปี นับแต่วันที่บรรจุเป็นนักบินซึ่งเป็นสัญญาที่กำหนดให้มีขึ้นตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการศึกษาในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ และข้อบังคับฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยทำสัญญาตามแบบแนบท้ายข้อบังคับและวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน ข้อบังคับดังกล่าวจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาสำหรับผู้ที่ทางราชการส่งไปศึกษา ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ ผู้ฟ้องคดีต้องกลับมารับราชการในกระทรวงกลาโหมตามระยะเวลาที่กำหนด และข้อกำหนดดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะถูกจำกัดสิทธิของตนกรณีลาออก หรือโอนสังกัดหรือบอกเลิกสัญญา แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่สัญญามีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ หรือเรียกตัวผู้ฟ้องคดีกลับจากต่างประเทศก่อนครบกำหนดไม่ว่ากรณีใดๆ หรือกรณีผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาต้องชดเชยเงินให้แก่กระทรวงกลาโหมโดยยินยอมให้ทางราชการเรียกตัวกลับหรือปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งสัญญาและข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๔๔)



สัญญาลาไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ระหว่างสถาบัน ราชภัฏกับข้าราชการผู้ลาศึกษา มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการในสถาบันราชภัฏ ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว จึงมีวัตถุประสงค์ให้สัญญาเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ในการจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง นอกจากนี้ ในข้อสัญญายังให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาสามารถใช้ดุลพินิจในการระงับ การให้ทุนหรือเงินเดือนหรือเงินเพิ่มอื่นใด รวมทั้งการเรียกตัวผู้ลาศึกษาให้กลับประเทศได้ ตลอดจน ให้ส่วนราชการหักหนี้ที่ผู้ลาศึกษาจะต้องชำระตามสัญญาจากเงินบำเหน็จบำนาญและหรือเงินอื่นใด ที่ผู้ลาศึกษาได้รับจากทางราชการ อันเป็นข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์พิเศษของรัฐที่ไม่พบ ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๕/๒๕๕๖ ที่ ๖๓๖/๒๕๕๖ ที่ ๗/๒๕๕๗ และที่ ๖๔๗/๒๕๕๗)

สัญญาลาศึกษาต่อระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับ ข้าราชการในสังกัดที่ขอลาศึกษาต่อ มีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการที่ลาไปศึกษากลับมาปฏิบัติหน้าที่ ราชการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา อันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐ และมีข้อกำหนด ในสัญญาที่จำกัดสิทธิของข้าราชการผู้ลาศึกษาไม่ว่าจะเป็นกรณีการลาออกจากราชการ การโอน สังกัดหรือการบอกเลิกสัญญา โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีสิทธิและอำนาจเด็ดขาด ฝ่ายเดียวที่จะบอกเลิกสัญญาหรือเรียกตัวผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือกรณีผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา ต้องชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ ซึ่งแสดงถึงลักษณะพิเศษของสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๘/๒๕๕๗)

สัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ระหว่าง ข้าราชการผู้รับทุนกับมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ การศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ โดยข้อสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อข้าราชการผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาหรือถูกเรียกตัวกลับก่อนสำเร็จการศึกษา จะต้องเข้า รับราชการตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดต่อไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของ ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาและในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าด้วยเหตุใดจะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุน ที่ได้รับระหว่างการศึกษาและเงินอื่นใดที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างการศึกษา พร้อมทั้งต้องชำระ เบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน จึงเห็นได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่หน่วยงาน คู่สัญญามีเอกสิทธิ์ที่จะกำหนดข้อสัญญาได้อย่างอิสระเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล สัญญา ข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๕๙)



สัญญาระหว่างผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกกับกองทัพบก ซึ่งมีข้อกำหนดว่าเมื่อผู้เข้าศึกษาสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรของโรงเรียนดุริยางค์ทหารบก หรือเมื่อทางราชการมีความจำเป็นต้องให้ออกมารับราชการแม้ยังไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร ผู้เข้าศึกษาจะต้องเข้ารับราชการในตำแหน่งหน้าที่ตามที่ทางราชการกำหนดเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ผู้เข้าศึกษาได้รับการศึกษาอยู่ที่โรงเรียนดุริยางค์ทหารบกนั้น เป็นการสั่งให้ผู้เข้าศึกษาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๙ ที่ ๕๔๑/๒๕๔๙)

### สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจำหน่ายข้าว

สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกรของรัฐบาลตามโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปรัง อันเป็นโครงการที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรเพื่อนำไปจำหน่ายไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาดังกล่าวยังมีข้อกำหนดให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายใดๆ จากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรทั้งสิ้น สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๔๙ และที่ ๓๖/๒๕๕๑)

### สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียง

สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนภารกิจความรับผิดชอบด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งเพื่อความบันเทิงแก่ประชาชน ประกอบกับสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดช่วงเวลาออกอากาศให้ผู้ร่วมดำเนินกิจการตามแนวทางของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือข้อความโฆษณาได้ตามที่เห็นสมควร หรือให้สิทธิสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือตัวแทนทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตัดทอนซึ่งข้อความ บทวิทยุ เทปบันทึกเสียง หรือสิ่งอื่นใดที่จะใช้ออกอากาศที่ขัดต่อระเบียบ รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีสิทธิระงับการจัดรายการได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวหรือแจ้งให้เอกชนผู้รับจ้างทราบ และผู้รับจ้างไม่มีสิทธิ



เรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น จึงเป็นสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินกิจการสถานีวิทยระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับเอกชน อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงาน หรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๕๑)

(๓) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและสัญญาที่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

#### สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค โดยจัดให้มีอาคารเรียนเพื่อเป็นสถานที่ศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนในท้องถิ่น อันเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันประกอบกับข้อกำหนดในสัญญายังมีลักษณะที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครอง ดังจะเห็นได้จากข้อความในสัญญาที่กำหนดให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้ แม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่ผิดสัญญาก็ตาม และสั่งให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่ได้มีการตกลงไว้ในสัญญาจ้างตั้งแต่แรก ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๕๖ ที่ ๓๘๐/๒๕๕๖ ที่ ๖๓๗/๒๕๕๗ และที่ ๓๖๓/๒๕๕๘)

#### สัญญาก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม

สัญญาจ้างก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นอันมาก เช่น ข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษ ข้อกำหนดที่ให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ ประกอบกับเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรมอันเป็นลักษณะพิเศษเพื่อการดำเนินการทางปกครองบรรลุผล ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่พบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๕๗)



## สัญญาจ้างขุดสระน้ำตามโครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจ

### พอเพียง

สัญญาซึ่งจังหวัดปราจีนบุรีจ้างเอกชนขุดสระน้ำตามโครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง แม้จะเป็นการจ้างขุดสระน้ำเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสระน้ำให้สามารถทำการเกษตรแบบผสมผสานเพื่อสร้างผลผลิตให้เพียงพอสำหรับบริโภคในครัวเรือนโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมหรือสำหรับประโยชน์โดยทั่วไป แต่วัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างดังกล่าวต้องการให้สระน้ำก่อให้เกิดผลผลิตและรายได้อันทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่พอเพียงเป็นการยกมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชน อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่ได้ระบุโดยเฉพาะเจาะจงว่าผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสระน้ำเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นการบริการให้แก่ประชาชนจำนวนหนึ่งที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่ระบุไว้ในโครงการ โดยมีแนวทางให้มีการจัดเก็บรายได้ส่วนหนึ่งของผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสระน้ำส่งคืนให้แก่กลุ่มเพื่อนำไปขยายผลการขุดสระน้ำให้แก่สมาชิกอื่น การขุดสระน้ำดังกล่าวจึงเป็นการใช้เพื่อจุดมุ่งหมายในการสาธารณูปโภคของประชาชน ถือเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ การที่สัญญาจ้างดังกล่าวมีบันทึกเพิ่มเติมเงื่อนไขสัญญาจ้างระบุว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ และมีข้อกำหนดว่าผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาหากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา รวมทั้งผู้ว่าจ้างมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูปและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญาได้โดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ อันทำให้สัญญาจ้างพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๔๙)

### สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบบคลอง

สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบบคลอง ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และมีข้อตกลงในสัญญาที่ให้ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีสิทธิพิเศษเหนือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนคู่สัญญา เช่น ให้มีสิทธิสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในเอกสารสัญญาหากเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา (จากข้อตกลงดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าดินข้างถนนด้านเลียบบลำคลองทรุดตัวและเลื่อนไหลลงคลองทำให้ไม่สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาได้ ประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเชื่อมกันดินพัง โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาได้ เนื่องจากเป็นการก่อสร้างเพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างถนน





ตามข้อตกลงในสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเขื่อนดังกล่าวเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญา แม้ว่าจะเป็นข้อตกลงด้วยวาจาก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๗)

### สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปา

สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปาประปาส่วนภูมิภาค กับเอกชน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ประกอบกับข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๔๙)

#### ๔) แนวคำวินิจฉัยกรณีอื่น ๆ

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อพิพาทที่เกิดจากข้อตกลงตามประกาศประกวดราคาจ้างถือเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง แม้ว่าจะยังไม่มีการทำสัญญาจ้าง**

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ชนะการประกวดราคาตามประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างกลุ่มอาคารสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ยอมเข้าทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยฯ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยฯ ริบหลักประกันซองและเรียกให้ผู้ชนะการประกวดราคาชำระดอกเบี้ยตามเงื่อนไขการประกวดราคา แต่ผู้ชนะการประกวดราคาเห็นว่าเป็นการริบหลักประกันซองโดยไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ชอบด้วยเงื่อนไขการประกวดราคา จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งริบหลักประกันและให้มหาวิทยาลัยฯ คืนหลักประกันดังกล่าวแก่ผู้ชนะการประกวดราคานั้น ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างเป็นคำเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอ และการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ประกาศประกวดราคาสั่งรับคำเสนอรับจ้างของผู้เสนอราคาเป็นคำสนอง ซึ่งถือว่าคำสนองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์เป็นสัญญานับแต่คำบอกกล่าวสนองไปถึงผู้เสนอตามมาตรา ๓๖๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓๖๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามประกาศประกวดราคา (คำเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอ) และแบบใบเสนอราคา มีเงื่อนไขกำหนดว่าหากผู้ชนะการประกวดราคาไม่ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยฯ ผู้ชนะการประกวดราคายอมให้มหาวิทยาลัยฯ ริบหลักประกันซองหรือเรียกซองจากผู้ยื่นซอง คำประกัน รวมทั้งยินดีชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ ซึ่งผู้ชนะการประกวดราคาได้ยื่นใบเสนอราคา (คำเสนอ) ตามแบบดังกล่าวต่อมหาวิทยาลัยฯ โดยยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้น และมหาวิทยาลัยฯ ได้มีคำสนองเป็นหนังสือแจ้งว่า มหาวิทยาลัยฯ เห็นควรจ้างผู้ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ก่อสร้างตามโครงการในประกาศประกวดราคา ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทว่าการประกวดราคา ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือคำสั่งรับคำเสนอรับจ้าง



ไม่ชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงตามประกาศประกวดราคาซึ่งได้มีคำเสนอของผู้เสนอราคาและคำสนองของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคาอันจะก่อให้เกิดสัญญาก่อสร้างกลุ่มอาคารทางสังคมศาสตร์ที่เป็นสัญญาทางปกครองต่อไปแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวจึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามบทนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๘)

กรณีที่เทศบาลนครนครราชสีมาจัดให้มีการสอบราคาจ้างก่อสร้างถนนคสล. พร้อมรางระบายน้ำ แต่เอกชนผู้เสนอราคาซึ่งชนะการสอบราคาไม่เข้าทำสัญญาจ้างกับเทศบาลฯ ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาจ้างแนบท้ายประกาศสอบราคาฯ เป็นเหตุให้เทศบาลฯ ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้เสนอราคาดังกล่าว นั้น เนื่องจากประกาศสอบราคาจ้างเป็นการเชื่อเชิญให้ทำคำเสนอ และโดยที่เอกสารสอบราคาแนบท้ายประกาศสอบราคาในกรณีนี้ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาโดยใช้แบบใบเสนอราคาตามที่ทางเทศบาลฯ จัดให้ไว้เท่านั้น โดยในใบเสนอราคาดังกล่าวมีข้อความระบุว่าผู้เสนอราคายอมรับว่าเทศบาลฯ ไม่มี ความผูกพันที่จะรับคำเสนอของผู้เสนอราคาหรือใบเสนอราคาใดๆ รวมทั้งไม่ต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายใดๆ อันอาจเกิดขึ้นในการที่ผู้เสนอราคาได้เข้าเสนอราคาดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้เสนอราคาได้เสนอราคาตามใบเสนอราคาดังกล่าว จึงเป็นการทำคำเสนอต่อเทศบาลฯ โดยเทศบาลฯ อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้เสนอราคา และการที่เทศบาลฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้เสนอราคาซึ่งชนะ การสอบราคาไปทำสัญญาจ้างภายในเวลาที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคานั้น เป็นคำสนอง อันก่อให้เกิดสัญญาอย่างหนึ่งซึ่งไม่ใช่สัญญาจ้างก่อสร้างถนนตามประกาศสอบราคา โดยถือได้ว่า สัญญาที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจ้างดังกล่าว เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง อันได้แก่การบริการสาธารณะบรรลุผล จึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีข้างต้นจึงเป็น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๐/๒๕๔๘)

กรณีที่กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจ้างเหมาซ่อมแซมฝาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าแข่งขันราคาด้วยวิธีการ ยื่นซองเสนอราคา หากผู้เสนอราคารายใดเสนอราคาที่เหมาะสมแก่การว่าจ้างในราคาต่ำสุด ผู้เสนอราคารายนั้นจะเป็นผู้ชนะการสอบราคาและมีสิทธิเข้าทำสัญญาจ้างเหมาซ่อมแซมฝายกับ ผู้ฟ้องคดี นั้น ประกาศสอบราคาดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้าง ทำคำเสนอต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อต่อมาเอกชนผู้เสนอราคา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ยื่นใบเสนอราคาต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาอนุมัติรับราคา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้วนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้เลือกให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา



และได้สนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น เมื่อคำสนองของผู้ฟ้องคดีตรงกับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี จึงทำให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า “สัญญาสอברהคา” โดยคู่สัญญาตามสัญญาสอברהคา มีความผูกพันกันในฐานะที่จะเข้าทำสัญญาจ้างเป็นหนังสืออีกชั้นหนึ่ง และเมื่อสัญญาสอברהคาดังกล่าวมีคู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญา ควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก้ไขสัญญา และเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว อันเป็นข้อกำหนดในสัญญาที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่ง สัญญาสอברהคาพิพาทจึงแสดงถึงลักษณะพิเศษในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนดให้การอนุมัติการจ้างเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยก็ตาม แต่คำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีที่อนุมัติการจ้างเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการเข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งการเข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมซึ่งกันและกันระหว่างคู่สัญญาตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา คำสั่งทางปกครองที่อนุมัติการจ้างจึงมิได้มีสภาพบังคับให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำกระบวนการบังคับทางปกครองไปใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ และเมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าทำสัญญาจ้างเหมาะสมตามฝ่ายกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่เข้าทำสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น กรณีจึงเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาสอברהคา และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๕๐)

**๑.๖.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง**

### ๑) สัญญาค้ำประกันสัญญาทางปกครอง

สัญญาลาศึกษาต่อมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการในหน่วยงานทางปกครองจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕ และสัญญาค้ำประกันสัญญาลาศึกษาต่อเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องเรียกให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงต้องฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกับศาลที่พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลักตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๑/๒๕๔๗)



สัญญาค้ำประกันสัญญาเงินทุนเพื่อการศึกษา แม้จะเป็นเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเงินทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับการวินิจฉัยตามสัญญาค้ำประกันจำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาเงินทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องเกี่ยวกับการผิดสัญญาเงินทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักไว้พิจารณา ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาในประเด็นที่ผู้ค้ำประกันผิดสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๗)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๔๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๖/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘ ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘ ที่ ๑๕๗/๒๕๔๘ ที่ ๗๗/๒/๒๕๔๘ ที่ ๘๕๖/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๕/๒๕๔๙ ที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ที่ ๕๔๑/๒๕๔๙ ที่ ๕๕๔/๒๕๔๙ ที่ ๖๒๔/๒๕๔๙ ที่ ๖๘๘/๒๕๔๙ ที่ ๗๐๘/๒๕๔๙ ที่ ๒๐๒/๒๕๕๐ ที่ ๓๐๙-๓๑๐/๒๕๕๐ ที่ ๓๒๑/๒๕๕๐ ที่ ๖๘๖/๒๕๕๐ ที่ ๗๑๖/๒๕๕๐ ที่ ๘๒๑/๒๕๕๐ ที่ ๘๘๘/๒๕๕๐ ที่ ๙๕/๒๕๕๑ ที่ ๒๔๐/๒๕๕๑ และที่ ๒๖๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาระหว่างการประชุมสภาส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เป็นสัญญาค้ำประกัน (เงินประกันผลงาน) สำหรับเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายให้แก่ผู้รับจ้าง ตั้งแต่งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ เป็นเงิน ๘,๗๕๐,๘๗๐.๕๕ บาท ซึ่งแม้ว่าสัญญาค้ำประกันดังกล่าวจะเป็นสัญญาที่แตกต่างหากจากสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาซึ่งเป็นสัญญาหลัก แต่สัญญาค้ำประกันข้างต้นก็เป็นสัญญาที่มีขึ้นเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จัดทำไว้กับผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลัก การยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันดังกล่าว จึงเป็นคำฟ้องว่าด้วยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๕๐)

สัญญาค้ำประกันสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารบริการโทรคมนาคมสาธารณะนนทบุรี พร้อมงานพิเศษอื่นๆ ระหว่างผู้ค้ำประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างดังกล่าว เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สัญญาอุปกรณ์ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๒/๒๕๕๐)



สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจำหน่ายข้าว เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจำหน่ายข้าว เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖/๒๕๕๑)

## ๒) การรับสภาพความรับผิดในหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนการศึกษาตามสัญญาการรับทุนเพื่อศึกษาต่อในต่างประเทศ ฟ้องขอให้ผู้รับทุนซึ่งลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาฯ ให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ โดยได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่ต่อมาผู้รับทุนได้มีหนังสือยอมรับสภาพความรับผิดว่า หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญามีสิทธิเรียกให้ตนชำระเงินกรณีผิดสัญญารับทุนตามจำนวนที่ระบุไว้ในหนังสือดังกล่าวได้นั้น ถือได้ว่าผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ เป็นเหตุให้อายุความการเรียกร้องหนี้ทุนการศึกษาข้างต้นขยายเป็นสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่การฟ้องคดีปกครองมีกำหนดระยะเวลานานที่สุดเพียงหนึ่งปี ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาจึงฟ้องคดีเฉพาะตามมูลหนี้อันเกิดจากการรับสภาพความรับผิดได้เพียงภายในกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้รับทุนรับสภาพความรับผิด และเนื่องจากมูลหนี้ที่หน่วยงานทางปกครองข้างต้นมีสิทธิฟ้องเรียกได้จากผู้รับทุนเป็นมูลหนี้อันเกิดจากหลักฐานการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ ไม่ใช่ฟ้องเรียกตามสัญญาเดิม จำนวนเงินที่จะฟ้องเรียกร้องได้จึงต้องเป็นไปตามจำนวนที่มีการรับสภาพความรับผิดไว้เท่านั้น และกรณีดังกล่าวจะฟ้องผู้ค้ำประกันสัญญาการรับทุนให้ต้องรับผิดตามหนังสือรับสภาพความรับผิดไม่ได้ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๘/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

## ๓) สัญญารับดูแลรักษาทรัพย์สินจำนำตามสัญญาจำนำเพื่อประกันหนี้เงินกู้ยืม

สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดสับปะรดมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแทรกแซงตลาดสับปะรดของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๒ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญารับดูแลรักษาทรัพย์สินจำนำตามสัญญาจำนำเพื่อประกันหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีการบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๒/๒๕๔๙)



### ๑.๖.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

ศาลปกครองวินิจฉัยว่าสัญญาดังต่อไปนี้ ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ได้แก่

#### ๑) สัญญาจ้างแรงงานพนักงานรัฐวิสาหกิจ

กรณีคณะกรรมการองค์การการจัดการน้ำเสียมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้รักษาการผู้อำนวยการ และให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการพัฒนาธุรกิจ โดยอ้างปัญหาการบริหารงานภายในองค์การการจัดการน้ำเสียนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีนิติสัมพันธ์กับองค์การการจัดการน้ำเสียซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดในฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามสัญญาจ้างและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน มิใช่นิติสัมพันธ์ตามสัญญาว่าจ้างให้เป็นผู้แทนขององค์การการจัดการน้ำเสีย เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียภายในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย อันเป็นบริการสาธารณะซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การที่คณะกรรมการองค์การการจัดการน้ำเสียมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานของผู้ฟ้องคดีในฐานะพนักงานรัฐวิสาหกิจตามสัญญาจ้างแรงงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๕๑)

#### ๒) สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับของกรุงเทพมหานคร

แม้สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับ เป็นสัญญาที่ทำขึ้นโดยรองผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ตามข้อบัญญัติกรุงเทพฯ ซึ่งทำการแทนกรุงเทพมหานคร จะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่เมื่อสัญญาดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดหาเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำยังศาลว่าการกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารและแนะนำตำแหน่งที่ตั้งของหน่วยงานและส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกรอกเอกสารขั้นตอนการติดต่อราชการ ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มาติดต่อและมีปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อราชการกับกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต รวมทั้งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจการของกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตต่าง ๆ โดยมีได้มีลักษณะเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ประการใด อีกทั้งมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๑)

หมายเหตุ กรณีกรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียน การผังเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การสาธารณูปโภค ฯลฯ ตามมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร



พ.ศ. ๒๕๒๘ อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในการเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวของประชาชน อาจมีขั้นตอนดำเนินการด้านธุรกรรมและเอกสารสำคัญหลายประการ การที่กรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำที่สำนักงานเขต เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการแนะนำประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครบรรลุผล ทั้งสัญญาพิพาทดังกล่าวยังมีข้อตกลงให้กรุงเทพมหานครสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชนคู่สัญญาและให้คำแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชนคู่สัญญาปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดตามสัญญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งบริษัทเอกชนคู่สัญญาต้องให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำแนะนำ และคำสั่งของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับให้บริการแนะนำประชาชนที่สำนักงานเขตทั่วกรุงเทพมหานครระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทเอกชน จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่กรุงเทพมหานครมอบให้บริษัทเอกชนคู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับกรุงเทพมหานคร จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๕๒) นอกจากนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังได้วินิจฉัยว่า สัญญาที่บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ว่าจ้างเอกชนเป็นผู้รับเหมาบริการจัดให้มีพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้โดยสารและผู้ให้บริการทำอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกด้วย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๕๑)

### ๓) สัญญากู้ยืม

สหกรณ์ออมทรัพย์มิใช่หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ออมทรัพย์ก็มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้นการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ก็เป็นไปในลักษณะหุ้นส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ถือหุ้นกับสหกรณ์ออมทรัพย์ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒/๒๕๔๗ และที่ ๖๔๙/๒๕๔๗)

สัญญากู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นเรื่องที่รัฐมีนโยบายทางด้านการศึกษา เพื่อให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทัดเทียมกันกับผู้มีฐานะดีจึงจัดตั้งกองทุนดังกล่าวขึ้นมาเพื่อให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืม และเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินกู้ยืมคืนให้กับกองทุนพร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนด สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงเป็นสัญญาในทางแพ่ง มิใช่สัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษ



ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ อันจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๐/๒๕๕๐**)

สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อรวบรวมผลผลิตยางพาราจากสมาชิกมาแปรรูปจำหน่ายระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์กองทุนสวนยางบ้านดวนบันแต่มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ในสัญญาจะมีข้อกำหนดว่าเอกชนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งและคำแนะนำของหน่วยงาน อธิบดี รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมาย โดยถ้าไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานทางปกครองมีสิทธิเลิกสัญญาได้ทันที แต่ข้อกำหนดดังกล่าวก็เป็นข้อกำหนดตามรูปแบบสัญญากับทางราชการทั่วไป ไม่ใช่ข้อกำหนดที่ให้หน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือกว่าเอกชนแต่อย่างใด จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๕๑**)

**หมายเหตุ** หากสัญญากู้ยืมเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น ในคดีที่สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ฟ้องบริษัทเอกชนว่าผิดสัญญาไม่ชำระหนี้เงินกู้กองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก ซึ่งศาลเห็นว่าสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการผลิตสื่อสำหรับเด็ก เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก อันมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตสื่อสำหรับเด็กของบุคคล คณะบุคคล และหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยผู้ผลิตสื่อสำหรับเด็กมีสิทธิขอรับการสนับสนุนทางการเงินหรือกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ได้ ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก ระหว่างสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ กับเอกชน จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๕๐ และที่ ๘๔๗/๒๕๕๐**)

นอกจากนั้น หากเป็นสัญญากู้ยืมเงินตามโครงการของรัฐบาล ถือว่าเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น

สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดสับปะรดระหว่างองค์การคลังสินค้ากับเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแทรกแซงตลาดสับปะรดของฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๓ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๔๔ และที่ ๙๐๒/๒๕๔๙**)





สัญญากู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามโครงการสนับสนุนสินเชื่อในการจัดหาปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ปี ๒๕๔๔ ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการดำเนินการจัดหาปุ๋ยเคมีให้แก่สมาชิกของสหกรณ์ กับสหกรณ์การเกษตรที่ได้กู้ยืมเงินเพื่อไปดำเนินการตามโครงการดังกล่าว เป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้สหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรจัดหาสินเชื่อให้เกษตรกรไปจัดซื้อปุ๋ยได้ตามความต้องการและมีความเหมาะสม จึงเป็นการทำสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้มอบหมายให้สหกรณ์การเกษตรในฐานะองค์กรเกษตรกรที่มีหน้าที่จัดหาสินเชื่อให้สมาชิกในสหกรณ์เพื่อไปจัดทำกิจการทางการเกษตรอันมีลักษณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๘/๒๕๕๑ ที่ ๗๓๙/๒๕๕๑ ที่ ๗๔๐/๒๕๕๑ ที่ ๗๔๕/๒๕๕๑ ที่ ๗๕๖/๒๕๕๑ ที่ ๗๕๗/๒๕๕๑ ที่ ๗๕๘/๒๕๕๑ ที่ ๗๕๙/๒๕๕๑ ที่ ๗๖๘/๒๕๕๑ ที่ ๗๗๒/๒๕๕๑ ที่ ๘๑๙/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๐/๒๕๕๑ ที่ ๘๓๗/๒๕๕๑ ที่ ๘๓๘/๒๕๕๑ ที่ ๘๓๙/๒๕๕๑ ที่ ๘๔๕/๒๕๕๑ ที่ ๘๕๕/๒๕๕๑ ที่ ๘๖๐/๒๕๕๑ ที่ ๘๑๙/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๐/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๑/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๒/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๓/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๔/๒๕๕๑ ที่ ๘๒๖/๒๕๕๑ ที่ ๗/๒๕๕๒ ที่ ๘/๒๕๕๒ ที่ ๙/๒๕๕๒ ที่ ๑๐/๒๕๕๒ ที่ ๑๑/๒๕๕๒ ที่ ๓๕/๒๕๕๒ และที่ ๓๖/๒๕๕๒)

สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลังฤดูการผลิตปี ๒๕๓๙/๔๐ ตามมติของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๘/๒๕๕๑)

สัญญากู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมการสหกรณ์ ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้จัดหาสินเชื่อเพื่อให้สมาชิกนำเงินไปประกอบอาชีพทางการเกษตรอันเป็นการมอบหมายให้ส่งเสริมการจัดทำกิจการที่มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๕๒ และที่ ๔๕๑/๒๕๕๒)

#### ๔) สัญญาซื้อขาย

สัญญาซื้อขายตู้ปราศจากเชื้อระหว่างกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์กับเอกชน เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๔๔)



แม้การกำจัดขยะมูลฝอยอันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลตำบล จะถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ แต่เตาเผาขยะเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ของเทศบาลตำบลเท่านั้น ไม่ได้เป็นสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะระหว่าง เทศบาลตำบลกับเอกชน จึงไม่ใช่สัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภค จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๔๖)

สัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นสัญญาที่เกิดขึ้นจากคู่สัญญาซึ่งอยู่ใน ฐานะที่เท่าเทียมกันแสดงเจตนาโดยใจสมัครตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาได้เป็น สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองได้ตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน กิจการทางปกครองแต่อย่างใดไม่ และสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาซื้อขายเครื่อง คอมพิวเตอร์จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๔ และ ที่ ๑๙๒/๒๕๔๘)

หมายเหตุ หากเป็นสัญญาซื้อขายพร้อมติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และ อุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น เครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการเชื่อมโยงและรับส่งข้อมูลของประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณะ ด้านการแพทย์ จากแผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่งในโรงพยาบาลเดียวกัน และจากโรงพยาบาล แห่งหนึ่งไปยังโรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่ง ให้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อความต้องการ ของประชาชน ดังนั้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญาจึงเป็นการซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำ บริการสาธารณะด้านการแพทย์ให้บรรลุผล และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ควบคุมและ ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ดังกล่าวก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลัก ของการใช้เครื่องมือดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นประโยชน์โดยตรง ต่อประชาชนที่มาขอใช้บริการด้านการแพทย์นั่นเอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗)

สัญญาขอใช้น้ำประปาและสัญญาขอใช้ไฟฟ้า มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ การขอซื้อน้ำประปาและขอซื้อพลังงานไฟฟ้า แม้การประปานครหลวงและการไฟฟ้านครหลวง จะเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของสัญญาเพียงฝ่ายเดียว ก็เป็นการกำหนดแบบของ สัญญาตามปกติของผู้ประกอบการโดยทั่วไป มิได้มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ มิได้ ใช้อำนาจทางปกครอง และไม่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญา ทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๔๗ ที่ ๖๑๕/๒๕๔๗ ที่ ๙๕๓/๒๕๔๗ ที่ ๓๒๗/๒๕๔๙ และที่ ๖๒/๒๕๕๐)



สัญญาซื้อขายลำไยอบแห้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวยังได้ทำขึ้นบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาที่มุ่งผูกพันนิติสัมพันธ์ด้วยใจสมัครโดยไม่ปรากฏข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ หรือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลด้วย จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๔๘)

สัญญาซื้อขายเครื่อง STATIC CONVERTER ซึ่งเป็นเครื่องแปลงความถี่ไฟฟ้าจากความถี่ไฟฟ้าหลักของเรือให้เป็นไปตามความถี่ของระบบสื่อสารและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในเรือ แม้จะมีกองทัพเรือ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบเครื่อง STATIC CONVERTER อันเป็นภารกิจของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเครื่อง STATIC CONVERTER ดังกล่าวเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ผู้ฟ้องคดีใช้ในการบริการสาธารณะ หากแต่เป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น สัญญาซื้อขายเครื่อง STATIC CONVERTER จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๗/๒๕๕๐)

สัญญาซื้อขายวัสดุสำนักงานและเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์เป็นสัญญาซื้อขายวัสดุสำนักงานทั่วไป ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้รับมอบเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์แล้วต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ด้วยตนเอง โดยไม่มีผลผูกพันมอบหมายให้คู่สัญญาดำเนินการบริการสาธารณะแต่อย่างใด จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๑)



### ๕) สัญญาเช่า/ให้เช่า

สัญญาเช่าซื้ออาคารของการเคหะแห่งชาติ ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๔๖)

อาคารพาณิชย์เป็นทรัพย์สินประเภทที่เอกชนชอบที่จะมีกรรมสิทธิ์ได้เช่นกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ไม่ใช่ทรัพย์สินในประเภททรัพยากรธรรมชาติซึ่งประชาชนไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ ฉะนั้น การดำเนินการเพื่อให้มีการต่อสัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ของเทศบาลเมืองจึงเป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ดูแลผลประโยชน์แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ดูแลผลประโยชน์ของตนเอง ฉะนั้น สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๗ และที่ ๗๗๒/๒๕๔๗)

สัญญาเช่าที่ดินเพื่อสร้างโรงงานไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับเอกชน เป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๐/๒๕๔๗)

สัญญาที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเช่าคลังสินค้าจากเอกชนเพื่อเก็บข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายจากเกษตรกร โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้ให้เช่ามิได้มีส่วนร่วมในการรับจำหน่ายข้าวเปลือกที่อาจถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่มีสิทธิเก็บกุญแจคลังสินค้า ไม่มีสิทธิเคลื่อนย้ายกองข้าวสาร ตลอดจนไม่มีสิทธิสั่งการให้คนงานดำเนินการนอกเหนือจากที่ผู้เช่าคลังสินค้านำคำสั่งให้ปฏิบัติ การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเพียงฝ่ายเดียว จึงมีอาจถือได้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงแต่ประการใด สัญญาเช่าคลังสินค้าจึงเป็นสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หาได้เป็นสัญญาทางปกครองไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๔๙ และที่ ๑๗๐/๒๕๔๙)

สัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของผู้เช่า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาให้แสวงหาทรัพยากรธรรมชาติทั้งสัญญาก็มิได้มีข้อกำหนดใดๆ ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกลักษณ์ที่มีเหนือเอกชนผู้เช่า สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๔๙ ที่ ๑๒๐/๒๕๔๙ และที่ ๑๔๐/๒๕๕๑) และแม้จะได้กำหนดลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อกิจการโรงเรียนก็มีความหมายเพียงการระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เช่าเท่านั้น สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๕๑)

การที่เทศบาลนำแผงลอยร้านค้าไปจัดหาผลประโยชน์ให้ผู้ค้าขายเช่า โดยมีการเรียกเก็บเงินค่าเช่าหรือค่ารักษาความสะอาดตามบันทึกข้อตกลงการชำระค่ารักษาความสะอาดในบริเวณตลาดสดที่เทศบาลทำกับผู้ประกอบการค้าเพื่อนำเงินรายได้เข้าเป็นผลประโยชน์ของเทศบาลการดำเนินงานให้เช่าแผงลอยในตลาดสดของเทศบาลมิได้มีลักษณะเป็น



การจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยตรง หรือโดยสภาพอันจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ และมีได้มีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญา เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการกิจการทางปกครองบรรลุผล และอยู่ภายใต้ความสมัครใจของคู่สัญญา อันมีลักษณะเป็นเอกเทศสัญญาระหว่างบุคคล จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องว่าเทศบาลเรียกเก็บค่ารักษาความสะอาดแผงลอยไม่ถูกต้อง จึงมิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๑/๒๕๕๑)

### ๖) สัญญาอื่น ๆ ที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

สัญญายกที่ดินบางส่วนของเอกชนให้กองทัพเรือโดยมีเงื่อนไขว่ากองทัพเรือจะดำเนินการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๙๙ และพระราชกฤษฎีกาจัดนิคมสร้างตนเองในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นสัญญาต่างตอบแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่สัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๑/๒๕๔๔)

สัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่มุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค มิได้มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗/๒๕๔๗)

สัญญาให้สิทธินำสินค้ามาจำหน่ายในบริเวณตลาดนัดจตุจักรระหว่างกรุงเทพมหานครกับผู้ประกอบการค้าในตลาดนัดจตุจักร มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้ทำแผงค้าในตลาดนัดและจำหน่ายสินค้าโดยผู้ประกอบการจะให้ค่าเช่าอันเป็นเชิงพาณิชย์ และมีนิติสัมพันธ์ในฐานะเอกชนกับเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน หากใช้สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบการเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดอันเป็นบริการสาธารณะด้วยไม่ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๗)

สัญญารับการศึกษิตตามหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการโครงการและใช้ความรู้ไปพัฒนาชุมชน ไม่มีข้อสัญญาผูกมัดว่าเมื่อศึกษาจบหลักสูตรแล้ว ผู้รับทุนจะต้องเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ให้ชุมชน วัตถุประสงค์แห่งสัญญาจึงเป็นการช่วยเหลือผู้รับทุนเท่านั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ใช้เอกสิทธิ์ใดเหนือสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะใดบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๗ ที่ ๕๕๕/๒๕๔๗ ที่ ๖๙๘/๒๕๔๗ ที่ ๗๑๔/๒๕๔๗ และที่ ๗๔๖/๒๕๔๗)



สัญญาการเข้าศึกษาอบรมเป็นนักเรียนเดินเรือพาณิชย์ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขบังคับให้คู่สัญญาต้องเข้ารับราชการหรือทำงานในส่วนราชการภายหลังสำเร็จการศึกษา วัตถุประสงค์ของสัญญาจึงมิได้เป็นไปเพื่อการจัดทำกิจการเพื่อบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐/๒๕๕๙)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารแฟลตเอนกประสงค์ตามโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) ระหว่างการเคหะแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ข้าราชการได้มีที่อยู่อาศัยโดยการเก็บค่าเช่าของผู้เช่าพักอาศัยเป็นรายเดือน จึงเป็นการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ดำเนินการได้เช่นเดียวกับเอกชน โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางปกครองเมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างอาคารแฟลตเอนกประสงค์ให้ข้าราชการเช่า การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือการดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงมิใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๖/๒๕๕๐)

ชุมชนเรือนไทยที่ติดตั้งตามโรงเรียน มิใช่อุปกรณ์สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัญญาจ้างก่อสร้างชุมชนเรือนไทยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้รับจ้างจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๕๑)

### ๑.๗ การกระทำอย่างอื่นที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ

กรณีพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ได้แก่กรณีพิพาทดังต่อไปนี้

#### ๑) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี และนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๙๕/๒๕๕๕ ที่ ๕๕๖/๒๕๕๕ ที่ ๖๙๔/๒๕๕๗)



ที่ ๓๐๑-๓๐๔/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๔/๒๕๔๘ ที่ ๘๘๓/๒๕๔๘ ที่ ๑๒๒/๒๕๔๙ ที่ ๒๑๙/๒๕๔๙  
ที่ ๒๔๒/๒๕๔๙ ที่ ๕๑๗/๒๕๕๐ ที่ ๓๗/๒๕๕๑ ที่ ๑๐๗/๒๕๕๑ และที่ ๑๒๙/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ถูกต้อง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการเวนคืนดังกล่าวที่ดินส่วนที่เหลือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่ยังไม่ได้รับคำตอบแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือและชดเชยค่าเสียหายในการสร้างภาระให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๐/๒๕๔๙ ที่ ๗๗๑/๒๕๔๙ และที่ ๗๗๗/๒๕๔๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ย่อมพ้นกำหนดเวลาตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่า มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่ก็มีได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไร และภายในกำหนดระยะเวลาใด เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี และได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ที่ ๓๙๗/๒๕๔๕ ที่ ๒๑/๒๕๔๗ ที่ ๒๒/๒๕๔๗ ที่ ๑๒๑/๒๕๔๗ ที่ ๓๐๓/๒๕๔๗ ที่ ๘๗๙/๒๕๔๗ ที่ ๘๘๒/๒๕๔๗ ที่ ๘๘๓/๒๕๔๗ ที่ ๘๘๔/๒๕๔๗ ที่ ๔๔๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) ที่ ๔๔๓/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๔/๒๕๔๘ ที่ ๔๖๖/๒๕๔๘ ที่ ๓๑/๒๕๔๙ ที่ ๔๕๑/๒๕๔๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๕๒)



กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเพื่อก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ฟ้องว่าคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน จังหวัดลพบุรี กำหนดค่าทดแทนที่ดิน (คำรื้อย้าย) โดยไม่ชอบ และขอให้กรมชลประทานจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (คำรื้อย้าย) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๕/๒๕๔๕ ที่ ๕๕๙/๒๕๔๕ ที่ ๔๕/๒๕๔๖ ที่ ๕๐/๒๕๔๖ ที่ ๕๒๔/๒๕๔๖ ที่ ๕๕๕/๒๕๔๖ และที่ ๔๖๕/๒๕๔๗) หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี และขอให้สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจ่ายเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๔๖ ที่ ๒๒๔/๒๕๔๖ ที่ ๒๔๑/๒๕๔๖ ที่ ๒๙๑/๒๕๔๖ ที่ ๓๑๒/๒๕๔๖ ที่ ๓๗๕/๒๕๔๖ ที่ ๖๐๑/๒๕๔๖ ที่ ๔๖๕/๒๕๔๗ ที่ ๕๔๔/๒๕๔๗ ที่ ๖๑๑/๒๕๔๗ ที่ ๒๓๐/๒๕๔๘ ที่ ๒๙๐/๒๕๔๘ และที่ ๔๙๘/๒๕๔๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิอยู่ในพื้นที่โครงการอ่างเก็บน้ำกุดตาเพชร ตำบลกุดตาเพชร อำเภอลำสนธิ จังหวัดลพบุรี ฟ้องว่าคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ จังหวัดลพบุรี โครงการอ่างเก็บน้ำกุดตาเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินหรือค่าขนย้าย (ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ) ให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม จึงขอให้จ่ายค่าทดแทนที่ดิน (ค่าขนย้าย) เพิ่มขึ้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๔๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนข้างวิหารพระมงคลบพิตร ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงภูมิทัศน์ตามโครงการอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ไม่ได้รับค่าชดเชยจากการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยเหมือนกับผู้อยู่อาศัยรายอื่นๆ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนนายกรัฐมนตรียุติกรรมศิลปากร และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อขอความช่วยเหลือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว ซึ่งอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ประชุมได้มีมติให้จัดที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อปลูกสร้างบ้านพักอาศัยเป็นจำนวน ๑๓ ตารางวา ส่วนค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างได้จ่ายให้แก่มารดาบุญธรรมของผู้ฟ้องคดีแล้ว เนื่องจากข้อเท็จจริงตามสำเนาทะเบียนบ้านระบุว่ามารดาบุญธรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้าน ส่วนผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้อยู่อาศัยในบ้านเลขที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในมติของที่ประชุมดังกล่าว





จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าชดเชยและจัดที่ดินเพื่อปลูกสร้างบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างอ่างเก็บน้ำลำแะ (โครงการมูลบน ๗) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพียง ๔๗ ไร่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ส่วนที่เหลืออีก ๑๒๓ ไร่ ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด เห็นว่า การที่กรมชลประทานละเลยมิได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนที่เหลือแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับเงินค่าทดแทน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๘/๒๕๕๗)

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตราดในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณา กำหนดเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ค่าร้อยละปลูกสร้าง และต้นไม้ในเขต อ่าเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด ให้กับราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่อยู่ในเขตงานก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำคลองโสน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นสวนป่าด่านชุมพลทั้งแปลง และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิทางศาลนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๑/๒๕๕๗)

กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมชลประทาน ได้ก่อสร้างคลองชลประทานโครงการระบบส่งน้ำลำนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินค่าชดเชยแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมชลประทานรับผิดชอบชดใช้ค่าขนย้ายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๒/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน (ปัจจุบันคือเขื่อนรัชชประภา) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าไปอยู่ในที่ดินแปลงอพยพ ซึ่งได้มีการจัดสรรที่ดินให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบให้เป็นที่ทำกินครบครันละ ๑๙ ไร่ และเป็นที่พักอาศัยครบครันละ ๑ ไร่ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้



อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๒/๒๕๕๑)

## ๒) กรณีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการรอนสิทธิ

กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าและใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า อันเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้ไม่เป็นธรรม จึงฟ้องขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๕๕ และที่ ๓๒๓/๒๕๕๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน โดยฝากไว้ในชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ฝากประเภทรัฐวิสาหกิจมิได้ฝากในชื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ฝากประเภททั่วไป และเป็นการฝากในบัญชีเพื่อเรียกมิได้ฝากในบัญชีประเภทฝากประจำ มีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากได้รับดอกเบี้ยในอัตราต่ำสุดของธนาคารออมสิน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินจำนวน ๓๐๑,๒๘๘.๗๑ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน จากต้นเงินจำนวน ๓,๖๐๘,๔๗๐.๖๓ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๕/๒๕๕๐)

## ๓) กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นเหตุให้ถูกคำสั่งไล่ออกจากราชการย้อนหลังตั้งแต่วันละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นต้นไป ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนอกจากจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกจากราชการแล้ว ยังมีผลเป็นการเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อันเนื่องมาจากการเป็นข้าราชการที่ผ่านมาในช่วงที่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไป อันรวมถึงการเบิกจ่ายเงินเดือนในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในช่วงนั้น ตามนัยมาตรา ๕๑ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๕๓



วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อความรับผิดชอบดังกล่าวเกิดจากการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นการกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขฟ้องเรียกเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๐)

กรณีกองทัพอากาศฟ้องเรียกเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีฝ่าฝืนคำสั่งที่ให้กลับมารายงานตัวหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ศึกษาต่อในต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ โดยผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อมา กระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการและถอดออกจากยศทหารตามคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ ๒๖๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ให้ปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป ซึ่งมีผลให้เงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๕ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการตัด งต และจ่ายเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงก่อให้เกิดความรับผิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในช่วงนั้น ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๕๐)

การที่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขในขณะที่ยังเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา ต่อมา เมื่ออธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขได้รายงานการดำเนินการกรณีดังกล่าวตามมาตรา ๑๐๒ และมาตรา ๑๐๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรมไปรษณีย์โทรเลขได้ออมนมาเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้พิจารณาและมีมติเพิ่มโทษผู้ถูกฟ้องคดีจากลงโทษให้ปลดออกเป็นโทษไล่ออกจากราชการ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้มีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ นับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลบังคับนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง นั้น นอกจากนี้ ยังส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ (๑) แห่ง



พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มีผลย้อนไปจนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อ ก.พ. ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาคำสั่งดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในฐานะหน่วยงานทางปกครองซึ่งรับโอนกิจการไปรษณีย์และเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลข จึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินบำนาญและผลประโยชน์อื่นที่รับไประหว่างที่มีคำสั่งปลดออกจากราชการ และสามารถฟ้องร้องบังคับตามสิทธินั้นได้ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบคำสั่งเพิ่มโทษให้ไล่ออก อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๙/๒๕๕๐)

กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวด มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารระดับกลางที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงานส่วนราชการที่เป็นกองหรือเทียบเท่ากองตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ในอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท แล้วต่อมาถูกผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว เพราะผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ และมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานเทศบาลตำบลปากแพรก มีกำหนดเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งเดิมของตน คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวด ขาดสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่ง จะต้องคืนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายไปโดยหลงผิดในช่วงที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวดคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราชจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิทั้งสองครั้งแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ซึ่งเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับเงินประจำตำแหน่งขณะที่ไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช และที่สำนักงานเทศบาลตำบลปากแพรกโดยสุจริต ไม่รู้ว่าไม่มีสิทธิจะได้รับเงินประจำตำแหน่งที่เคยได้รับอยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวดก็ตาม แต่เมื่อปรากฏภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินประจำตำแหน่งไปโดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบคืนเงินประจำตำแหน่งข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับตามสิทธิให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งข้างต้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๓/๒๕๕๐)



**หมายเหตุ** กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกให้คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้น มีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจอยู่หลายกรณี ดังนี้

(๑) กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิดังตัวอย่างข้างต้น มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๙/๒๕๕๑)

(๒) กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ทายาทคืนเงินซึ่งข้าราชการที่ถึงแก่ความตายได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามสัญญาการใช้เงินคืนที่ทำไว้กับทางราชการก่อนออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาการใช้เงินคืน แต่โดยที่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาการใช้เงินคืนจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันส่งผลให้ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาดังกล่าวมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๑) และเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ทายาทโดยธรรมของข้าราชการที่ถึงแก่ความตายปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่หน่วยงานทางปกครองเรียกให้ชำระ กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๕๑)

(๓) กรณีข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้วฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่แจ้งให้คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นหนังสือทางถามให้ชำระเงินเท่านั้น หากคำสั่งที่มีผลบังคับแต่ประการใด หนังสือฉบับดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๙/๒๕๔๗ และที่ ๗๓๒/๒๕๕๐) และมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ



ละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๖/๒๕๕๐**) อีกทั้งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทวงถามเงินจากตนแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี โดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินต่อไป (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๒/๒๕๔๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๖/๒๕๕๒**) สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ถูกกระทบ จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากหนังสือฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๕๐**)

#### ๔) กรณีฟ้องขอให้จ่ายเงินรางวัลนำจับ

กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลนำจับตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการบริหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จ่ายเงินรางวัลนำจับพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น โดยที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับฯ ข้อ ๑๐ กำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการบริหารสั่งให้โรงงานชำระเบี้ยปรับแล้ว ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดเงินรางวัลนำจับในอัตราร้อยละห้าสิบของเบี้ยปรับ หรือร้อยละยี่สิบห้า แล้วแต่กรณีตามข้อ ๑๓ กล่าวคือ กรณีที่มีทั้งผู้แจ้งความนำจับและเจ้าพนักงานผู้จับกุม ให้จ่ายแก่ผู้แจ้งความนำจับในอัตราร้อยละสามสิบของเบี้ยปรับ และจ่ายแก่เจ้าพนักงานผู้จับกุมในอัตราร้อยละยี่สิบของเบี้ยปรับ สำหรับในกรณีที่มีเฉพาะเจ้าพนักงานผู้จับกุม ให้จ่ายเงินรางวัลนำจับในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของเบี้ยปรับ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยเบี้ยปรับฯ ดังกล่าว ผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการคำนวณเบี้ยปรับและจำนวนเงินที่จะกำหนดเบี้ยปรับ ดังนั้น เมื่อผู้แจ้งความที่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลนำจับและเจ้าพนักงาน ยื่นคำขอรับเงินรางวัลนำจับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งได้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินรางวัลนำจับตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว จะต้องสั่งจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า เงินรางวัลนำจับที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิได้รับนั้นมิใช่เบี้ยปรับที่จะจ่ายเป็นเงินรางวัลนำจับได้ จึงเป็นเรื่องที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่



ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าประธานอนุกรรมการกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติดตามคำขอของผู้ฟ้องคดีกับพวก เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้จ่ายเงินรางวัลให้ผู้ฟ้องคดีและผู้มีสิทธิตามรายชื่อตามคำขอนั้น เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริง คือ ต้องการได้รับเงินรางวัลคดียาเสพติดตามคำขอของตนกับพวกผู้มีสิทธิ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งด้วยวาจาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงคำกล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนคำขอให้จ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติดให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวกผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อตามคำขอรับเงินรางวัลดังกล่าว กรณีพิพาทในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๐/๒๕๕๑)

หมายเหตุ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลนำจับ และขอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินรางวัลตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งหากศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัล การพิจารณาดังกล่าวย่อมมีผลไปถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับเงินรางวัลตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวด้วย กรณีจึงมิใช่การขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันจะถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่จำต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๘/๒๕๔๘)

## ๑.๘ การกระทำในกรณีอื่น ๆ

๑.๘.๑ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้



๑) กรณีกรมเจ้าท่าอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว เช่น

กรณีหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยอง ในฐานะเจ้าท่า ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่บุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์และหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยบริเวณด้านทิศตะวันตกของโรงแรมหินสวย น้ำใส ตำบลชากพง อำเภอกาญจนบุรี จังหวัดระยอง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและโรงเรือนออกจากชายหาดสาธารณประโยชน์ และหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๙/๒๕๔๔ ที่ อ.๑๘๐/๒๕๔๔ ที่ อ.๑๘๑/๒๕๔๔ ที่ อ.๑๘๒/๒๕๔๔ ที่ อ.๑๘๙/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๐๐/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๐)

กรณีหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยอง ในฐานะเจ้าท่า ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่ปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำลำน้ำเข้าสู่ทะเลน่านน้ำไทย บริเวณด้านทิศเหนือของเกาะเสม็ด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และอาคารดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์จะอนุญาตได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ รื้อถอนอาคารจากทะเลภายในน่านน้ำไทยภายใน ๔๕ วัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๐)

๒) กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น

กรณีนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีร้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ที่ก่อสร้างโรงจอดรถและรั้วรูก้านถนนในซอยไพโรจน์สนธิบริเวณปลายซอยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากผู้ถูกร้องได้ปิดประตูรั้วบ้านและยื่นบริเวณประตูรั้วขัดขวางมิให้เข้าทำการรื้อถอน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าทำการรื้อถอนได้ตามประกาศกำหนดการรื้อถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๔/๒๕๔๙)

กรณีนายกเทศมนตรีนครลำปางร้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ที่ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เนื่องจากผู้ถูกร้องมิได้รื้อถอนอาคารดังกล่าวตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๕/๒๕๕๑)

กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทองร้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ที่ต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมดังกล่าวตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๑/๒๕๕๒)





**หมายเหตุ** การใช้อำนาจกักขังจำคุกบุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น การใช้อำนาจของศาลในกรณีนี้จึงต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังรอบคอบ โดยต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่ผู้ร้องจะใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๗๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นอกจากนี้ ผู้ร้องยังต้องดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเฉพาะและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้อำนาจไว้โดยครบถ้วนทุกขั้นตอนก่อนด้วย เช่น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องขัดขวางการบังคับทางปกครอง แต่ผู้ร้องก็ชอบที่จะใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง โดยสมควรแก่เหตุก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

### ๑.๘.๒ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐในบางกรณีต่อศาลปกครอง

คดีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐในบางกรณีต่อศาลปกครอง มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๑) การยื่นคำร้องขอให้ศาลแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณารับข้อพิพาทตามสัญญา ในกรณีที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เช่น

กรณีเทศบาลตำบลเจ๊ะบิล้างร้องขอให้ศาลแต่งตั้งให้อนุญาโตตุลาการฝ่ายผู้ว่าจ้าง (ผู้ร้อง) เป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายผู้รับจ้างด้วย เนื่องจากผู้รับจ้างมิได้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๐/๒๕๔๘)

กรณีบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการแทนฝ่ายผู้คัดค้าน (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ตามมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ เนื่องจากผู้คัดค้านไม่ได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๕๐)

๒) การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ ตามข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๙/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ระหว่าง บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) กับ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้คัดค้าน ในส่วนที่ให้ปรับผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กับในส่วนที่ให้เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการออกอากาศช่วงเวลา Prime Time คือ ช่วงระหว่าง



เวลา ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าวสารคดี และสารประโยชน์ โดยให้บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) จ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ และให้ดำเนินการตามผังรายการตามสัญญา ข้อ ๕ และข้อ ๑๑ เดิมที่ได้ตกลงกันไว้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๐/๒๕๔๗**)

กรณีบริษัท ซีโน - ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) (ผู้ร้อง) เห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ของสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักกระับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๓๘/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๘/๒๕๔๗ ที่ชี้ขาดให้กรมประมง (ผู้คัดค้าน) ซึ่งค้างชำระค่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล ปากคลองท่าเนียน ตำบลตะกรบ อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๘๑๘,๔๘๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินต้นดังกล่าว นับแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวและขอให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าจ้างเป็นเงิน ๑๒,๗๙๑,๘๒๐.๐๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินต้นจำนวน ๑๐,๗๗๔,๘๕๕.๖๑ บาท ตั้งแต่วันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้ผู้ฟ้องคดีครบถ้วน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๗/๒๕๔๘**)

กรณีบริษัท เทเลเมต คอร์ปอเรชั่น จำกัด (ผู้ร้อง) เห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๐ ที่วินิจฉัยว่าการที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้คัดค้าน) บอกเลิกสัญญาผู้ถือหุ้นของบริษัท เทเลการ์ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาแล้ว ผู้คัดค้านจึงไม่ได้ปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิเรียกคืนหุ้นจำนวน ๓๙๐,๐๐๐ หุ้น หรือเงินค่าหุ้นจำนวน ๓,๙๐๐,๐๐๐ บาท จึงชี้ขาดให้ยกคำเสนอข้อพิพาทของผู้ร้อง เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าว และขอให้ผู้คัดค้านโอนหุ้นจำนวน ๓๙๐,๐๐๐ หุ้นของผู้คัดค้านที่ถืออยู่ในบริษัท เทเลการ์ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด คืนให้แก่ผู้ร้อง หรือชำระหนี้มูลค่าหุ้นจำนวน ๓๙๐,๐๐๐ หุ้น ในราคาหุ้นละ ๑๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๙๐๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ร้อง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินต้นดังกล่าวนับจากวันยื่นคำฟ้องจนกว่าผู้คัดค้านจะชำระหนี้ให้แก่ผู้ร้องเสร็จ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๕๐**)

กรณีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ร้อง) เห็นว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๘/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ของสถาบันอนุญาโตตุลาการ ที่ชี้ขาดว่า ผู้ร้องปฏิบัติผิดข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ทำให้บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้คัดค้าน) ได้รับความเสียหาย และให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน เป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙**)



๓) การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เช่น

กรณีข้างหุ่นส่วนจำกัด พีระธุรกิจก่อสร้าง ร้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๙/๒๕๔๓ หมายเลขแดงที่ ๒๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ที่ชี้ขาดว่าผู้ร้องมิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาที่เทศบาลตำบลวิหารแดง (ผู้คัดค้าน) ว่าจ้างให้ผู้ร้องทำการก่อสร้างถนน คสล. สายศาลเจ้าพ่อแดง - วัดวิหารแดง ผู้คัดค้านจึงไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและให้ผู้คัดค้านชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องเป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสร็จ เนื่องจากผู้คัดค้านไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๖/๒๕๔๑)

**๒. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง**

**๒.๑ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่กฎหมายกำหนดให้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง**

มาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีพิพาทดังต่อไปนี้ เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

#### ๒.๑.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

คำสั่งของกองทัพอากาศที่สั่งพักราชการข้าราชการทหาร เป็นการดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำสั่งเพื่อการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๓/๒๕๔๗)

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการทหารชั้นประทวนฟ้องว่า คำสั่งของกองบัญชาการช่วยรบที่ ๔ กองทัพภาคที่ ๔ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยได้รับเงินเดือนที่ด้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนวันถูกสั่งพักราชการ เนื่องจากมีมลทินมัวหมองกรณีถูกกล่าวหาว่ามียาเสพติดไว้ในครอบครอง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร



พุทธศักราช ๒๕๗๖ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๘/๒๕๕๗)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศฟ้องว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยฐานจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๘ และระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการเงิน พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวมีผลเป็นอย่างไรเกี่ยวกับการฟ้องว่าการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยของกองทัพอากาศไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องเกี่ยวกับวินัยทหารที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๕/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลมณฑลทหารบกที่ ๒๑ และศาลทหารกลาง ที่อนุญาตให้หรือพินิจคดีอาญาของผู้ฟ้องคดีขึ้นพิจารณาใหม่ เป็นกรณีที่มีมูลคดีสืบเนื่องมาจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลทหาร ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๖/๒๕๕๑)

กรณีกระทรวงกลาโหมมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งรองปลัดกระทรวงกลาโหม ให้ไปดำรงตำแหน่งประธานคณะที่ปรึกษากระทรวงกลาโหมโดยมีสาเหตุจากการวิพากษ์วิจารณ์ผู้บังคับบัญชาในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ซึ่งหากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งเดิมที่ต้องเป็นหลักหรือแบบอย่างที่ดีในการปกครองบังคับบัญชาทหาร จะส่งผลให้เสื่อมประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา และอาจเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการทหารอื่นให้แสดงความกระด้างกระเดื่องและก้าวล่วงละเมิดต่อผู้บังคับบัญชา จึงเห็นได้ว่าการย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการอันเกี่ยวด้วยเรื่องวินัยทหาร จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๕๑)

## ๒.๑.๒ การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในการสอบสวนเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาที่ประพฤติมิชอบในการขายทอดตลาดทรัพย์ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในเรื่องดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา



พิพากษาตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๖/๒๕๔๔)

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการมีลักษณะพิเศษที่เน้นถึงหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ กฎหมายจึงกำหนดให้ ก.ต. เป็นผู้ตรวจสอบกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา แม้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) ก็บัญญัติยกเว้นไว้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตุลาการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕/๒๕๔๖)

กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ประธานศาลฎีกาดำเนินการสอบสวนการกระทำตามหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งการดำเนินการในชั้นตอนสุดท้ายต้องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๕๐)

**๒.๑.๓ การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ**

**๑) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว**

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “ศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในคดีดังต่อไปนี้ (๑) คดีอาญาที่มีข้อหาว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด (๒) คดีอาญาที่ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีธรรมดาได้โอนมาตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๓) คดีครอบครัว ได้แก่ คดีแพ่งที่ฟ้องหรือร้องขอต่อศาลหรือกระทำการใดๆ ในทางศาลเกี่ยวกับผู้เยาว์หรือครอบครัว แล้วแต่กรณีซึ่งจะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๔) คดีที่ศาลจะต้องพิพากษาหรือสั่งเกี่ยวกับตัวเด็กและเยาวชนตามบทบัญญัติ ของกฎหมายซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลเยาวชนและครอบครัว” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ากรณีพิพาทดังต่อไปนี้ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว



กรณีฟ้องแย้งขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสมรส และมีคำพิพากษาว่าการสมรสดังกล่าวเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๔๔๕ มาตรา ๑๔๔๘ และมาตรา ๑๔๙๐ เนื่องจากการจดทะเบียนสมรสมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งมาตรา ๑๔๔๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พุทธศักราช ๒๔๗๗) การที่นายทะเบียนจดทะเบียนสมรสให้ จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวและเป็นคดีครอบครัวตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๕๕)

กรณีผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องขอรับเงินบำเหน็จตกทอดจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากสามีถึงแก่กรรม แต่ได้รับการปฏิเสธเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นกรณีการฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่นั้น จำต้องได้ข้อเท็จจริงที่แจ้งชัดว่าผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เสียก่อน ซึ่งข้อเท็จจริงยังมีการโต้แย้งสิทธิกันอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำสั่งว่าผู้ใดเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายโดยชอบ จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นกรณีพิพาทในปัญหาครอบครัว ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๘)

การกล่าวอ้างว่าการออกไปสำคัญการสมรสไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนใบสำคัญการสมรส มีผลเท่ากับขอให้เพิกถอนการสมรสโดยกล่าวอ้างว่าการสมรสไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๕๘)

แม้การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) มีคำสั่งไม่เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ ผ. ทำนิติกรรมแทนผู้เยาว์ในการจดทะเบียนจํานองกับการจดทะเบียนโอนหลุดเป็นสิทธิในที่ดินโฉนดพิพาท จะเป็นการกระทำทางปกครองก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่า ผ. ทำนิติกรรมจํานองและโอนหลุดเป็นสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้เยาว์โดยมิได้รับอนุญาตจากศาล ประเด็นหลักแห่งคดีจึงเป็นเรื่องที่อ้างว่าผู้ใช้อำนาจปกครองทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์โดยมิได้รับอนุญาตจากศาล ซึ่งต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ มาตรา ๑๕๔๖ และมาตรา ๑๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ คดีนี้จึงเป็นคดีครอบครัวตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง



ศาลเยาวชนและครอบครัวฯ อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๕/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ไม่อนุญาตให้บิดาของผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนรับรองผู้ฟ้องคดีเป็นบุตร แม้คดีจะมีเนื้อหาแห่งคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะวินิจฉัยกรณีของผู้ฟ้องคดีได้นั้นจะต้องยกบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับครอบครัวขึ้นมาบังคับแก่คดี คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีครอบครัวซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๐)

**หมายเหตุ** กรณีฟ้องว่านายทะเบียนไม่ดำเนินการเพิ่มเติมข้อความในบันทึกทำทะเบียนการหย่าของผู้ฟ้องคดีกับนาง อ. เกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรตามที่สามีภริยาดกลงกันในขณะขอจดทะเบียนหย่า มิใช่กรณีที่มีสามีภริยามีได้ทำความตกลงกันหรือตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรตามที่มาตรา ๑๕๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้กรณีจึงเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่กระทำการหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘/๒๕๔๔) หรือกรณีฟ้องว่านายทะเบียนปฏิเสธการรับจดทะเบียนสมรสตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีกับคู่สมรสซึ่งเป็นบุคคลต่างด้าว (ลาวอพยพ) เนื่องจากไม่มีหลักฐานมายืนยันได้ว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรส คือเป็นญาติสืบสายโลหิตกันหรือไม่ หรือมีคู่สมรสอยู่หรือไม่ ตามมาตรา ๑๔๕๐ และมาตรา ๑๔๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มิใช่เป็นคดีครอบครัวที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องว่า นายอำเภอในฐานะนายทะเบียนรับจดทะเบียนการหย่า และออกใบสำคัญการหย่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้สมัครใจหรือยินยอมที่จะหย่า และการลงลายมือชื่อของพยานในสัญญาการหย่าก็ไม่ชอบ อีกทั้งหนังสือสัญญาการหย่าไม่ได้บันทึกข้อตกลงให้ชัดเจนว่าบุตรอยู่ในความปกครองของคู่หย่าฝ่ายใด และไม่ได้บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรของคู่หย่าไว้ด้วย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขัดกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา



พิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๒/๒๕๕๐)

แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงมหาดไทย ที่นำบุตรของผู้ฟ้องคดีเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีที่อนุมัติให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพ รวมทั้งคำสั่งที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีและญาติเข้าเยี่ยมบุตรของผู้ฟ้องคดี นั้น จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ถูกกระทำทารุณกรรมหรือเชื่อว่าถูกกระทำทารุณกรรม ซึ่งเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวได้ตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๙/๒๕๕๒)

**๒) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน**

มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (๓) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (๔) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน (๖) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กรณีพิพาทดังต่อไปนี้ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน





แม้การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็น หน่วยงานทางปกครองตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย อันอาจถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจาก นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในขณะที่มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกนั้นอยู่ในฐานะเป็น นายจ้างกับลูกจ้าง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ จึงเข้าข้อยกเว้นเรื่องคดีปกครองที่ไม่อยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๔๔)

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผู้ฟ้องคดีมีฐานะ เป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างฟ้องกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็น นายจ้างตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและสั่งพักงานผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบ เป็นข้อพิพาทระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของ ศาลแรงงาน ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจ พิเคราะห์พิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๗/๒๕๔๕ และที่ ๖๓๕/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีคำสั่งเลิกจ้าง พนักงานโดยไม่เป็นธรรม เป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตาม ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๓/๒๕๔๖)

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนตำแหน่งพนักงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๖)



ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทยกับผู้ว่าการการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และพระราชบัญญัติการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าการการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทยเห็นว่า คณะกรรมการการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นคณะกรรมการการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานกรรมการ ร่วมกันมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการการทอ้งเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๐/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ประกันสังคมจ่ายเงินทดแทนตามคำสั่งศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วน เป็นการฟ้องเกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับจำนวนเงินทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ โดยได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนแล้ว หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ย่อมมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานได้ตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๑/๒๕๔๖)

แม้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ เรื่อง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับพนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ดังนั้น กรณีฟ้องการขอให้เพิกถอนคำสั่งของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย และคำสั่งให้พักงาน โดยอ้างว่ามีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ รวมทั้ง มีพฤติการณ์ละเลยล่าช้า จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๕/๒๕๔๖)



กรณีลูกจ้างของบริษัท สุรามหาราษฎร จำกัด ฟ้องอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรณีถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับเงินชดเชย เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่า องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๕/๒๕๔๗)

กรณีพนักงานตรวจแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างในตำแหน่งผู้จัดการที่ทำงานเกินเวลาในวันทำงาน และจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณีตามที่นายจ้างกำหนด ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นตามผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๙/๒๕๔๗ และที่ ๘๙๐/๒๕๔๗)

แม้ว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากพนักงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้รับความเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายและมอบหมายหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ คดีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๗/๒๕๔๙)



ข้อโต้แย้งในเรื่องเกี่ยวกับเงินเดือนระหว่างถูกพักงาน เงินค่าชดเชยและเงินทุนเลี้ยงชีพของครูโรงเรียนเอกชน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙)

แม้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกับผู้ช่วยผู้จัดการสาขา จึงเป็นไปตามสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เมื่อผู้ช่วยผู้จัดการสาขาเห็นว่าธนาคารเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้จัดการสาขา จึงเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้าง อันเป็นสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๔/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการปรับเพิ่มเงินบำนาญให้แก่พนักงานบำนาญธนาคารออมสิน (เงินช่วยเหลือค่าครองชีพพนักงานบำนาญ) เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๖/๒๕๕๙)

การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งของธนาคารออมสินที่ลงโทษให้พนักงานออกจากตำแหน่งโดยไม่จ่ายบำนาญให้ ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารออมสินกับพนักงานมีฐานะเป็นลูกจ้างและนายจ้างภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๒/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินค่าจ้างผู้ฟ้องคดี และออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากองค์การโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงอันเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิตามสัญญาจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ จึงเป็นกรณีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา



พิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๕/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้ง นาย ส. ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายโฆษณาและประชาสัมพันธ์ (พนักงานการตลาด ๘) ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ (นักบริหาร ๙) โดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของที่ประชุมผู้บริหาร และคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีมติเห็นชอบในขณะที่ยังไม่มีอัตราของตำแหน่งดังกล่าว อันเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน ค่าจ้างสวัสดิการ หรือประโยชน์อื่นของลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๑/๒๕๔๙)

กรณีบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีคำสั่งไล่พนักงานออกจากงาน เป็นการออกคำสั่งตามข้อบังคับคณะกรรมการบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ฉบับที่ ๘ ว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นการเลิกจ้างตามความหมายของสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสียมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการในสังกัดขององค์การจัดการน้ำเสีย และให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการพัฒนาธุรกิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสียที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้รักษาการผู้อำนวยการและให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการพัฒนาธุรกิจ เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจตามสัญญาจ้างและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๕๑)



กรณีฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ละเลยไม่พิจารณาสั่งการและลงโทษองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล เป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างได้รับการปฏิเสธการจ่ายเงินทดแทนจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งเป็นนายจ้าง เมื่อนิติสัมพันธ์ที่เป็นเหตุแห่งฟ้องคดีเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวเนื่องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๕๑)

### ๓) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า “ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งในเรื่องต่อไปนี้ (๑) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร (๕) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กรณีพิพาทดังต่อไปนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร

กรณีฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปฏิเสธการขอขยายเวลาการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เป็นกรณีโต้แย้งคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๓ อัญญัติ แห่งประมวลรัษฎากร จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับเรื่องการขอคืนค่าภาษีอากร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๒/๒๕๕๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการประเมินเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตประเภทเครื่องดื่ม จึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกอุทธรณ์และให้ผู้ฟ้องคดีชำระภาษีเบี่ยปรับและเงินเพิ่ม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ



ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๐/๒๕๔๗)

กรณีกรมสรรพากรประเมินเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจากผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระภาษีอากรให้เสร็จสิ้นจึงถือว่าเป็นภาษีอากรค้าง กรมสรรพากรจึงได้ใช้อำนาจบังคับชำระหนี้ โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรที่ขาดอายุความแล้วและกรมสรรพากรไม่มีอำนาจบังคับชำระหนี้ภาษีอากร นั้น ถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ภาษีอากร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๐/๒๕๔๗)

กรณีกรมสรรพากรได้ประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะจากการที่ผู้ฟ้องคดียกที่ดินให้แก่บุตรสาวโดยเสนหาและไม่เสียค่าตอบแทน และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ พร้อมดอกเบี้ย เงินเพิ่ม และภาษีบำรุงท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นอุทธรณ์โต้แย้งการประเมินภาษีดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร ประกอบกับมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๘/๒๕๔๗)

การฟ้องขอให้เพิกถอนการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีประเด็นหลักที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดได้แก่ ผลของการประเมินภาษี อันเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากรที่จะพิจารณาพิพากษามาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๑/๒๕๔๗)

คำสั่งไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการยื่นอุทธรณ์การประเมินภาษีอากร เป็นคำสั่งเกี่ยวกับการกำหนดเวลาการอุทธรณ์ในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับภาษีอากร ในกรณีมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลาได้ตามมาตรา ๓ อัญญัติ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙/๒๕๔๔ และที่ ๙๓๒/๒๕๔๗)



กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรในการประเมินเรียกเก็บอากรสินค้านำเข้าของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ จึงเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรที่อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๕/๒๕๔๗)

กรณีกรมสรรพากรแจ้งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเสียภาษีตามมาตรา ๔๐ (๖) แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียภาษีตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ชอบที่จะยกเหตุดังกล่าวอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภาษีอากร เพราะเป็นอำนาจของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๔๘)

กรณีสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแยกคำนวณภาษีเงินได้อื่นและประเมินให้ผู้ฟ้องคดีชำระภาษีเพิ่มเติม หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจต้องอุทธรณ์การวินิจฉัยของเจ้าพนักงานประเมินภาษีตามประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๐/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องขอให้คืนค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปในการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลยุติธรรม แล้วต่อมาศาลยุติธรรมสั่งยกเลิกการขายทอดตลาดที่ดินแปลงดังกล่าว แต่กรมสรรพากรไม่คืนให้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากรจากหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๘/๒๕๔๘)

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานรังนกอีแอ่นชำระเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นที่ค้างชำระจากการผิดสัญญา ซึ่งเงินดังกล่าวเป็นภาษีอากรตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๒) และ (๔)





แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๗/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่า สรรพากรพื้นที่ปฏิเสธการขอคืนค่าภาษีอากรตามที่ผู้ฟ้องคดี ร้องขอโดยไม่ชอบ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากรที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๒/๒๕๔๙)

คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและ ค่าอากรแสตมป์เพิ่มเติม ซึ่งเป็นการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน ในฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลรัษฎากร นั้น เป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๑/๒๕๔๙)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า กรณีที่ บริษัท ก. ค้างชำระภาษีอากรต่อกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท ก. กับพวกรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคดีแพ่ง เรื่อง การเพิกถอนการฉ้อฉล ต่อศาล ภาษีอากรกลาง ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาในส่วนของผู้ฟ้องคดีให้ร่วมกันรับผิดชอบเงินแก่บริษัท ก. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมสรรพากรจึงมีคำสั่งอายัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร อายัดสิทธิเรียกร้องของบริษัท ก. ที่มีต่อผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของ ศาลภาษีอากรกลางดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลภายนอก ไม่ใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร คำสั่งอายัดทรัพย์สินของอธิบดีกรมสรรพากรโดยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ จึงไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งอายัดและให้ชดใช้ ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและ วิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมาย เกี่ยวกับภาษีอากร (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร (๓) คดีพิพาท เกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร (๕) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร เมื่อการใช้อำนาจอายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ของอธิบดีกรมสรรพากร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งอายัดทรัพย์สินไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินดังกล่าว



พร้อมกับเรียกค่าเสียหายมาด้วย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ใช่กรณีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ

#### ๔) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้ (๑) คดีอาญาเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตร (๒) คดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๗๕ (๓) คดีแพ่งเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และคดีพิพาทตามสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (๔) คดีแพ่งอันเนื่องมาจากการทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๗๕ (๕) คดีแพ่งเกี่ยวกับการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้า หรือตราสารการเงินระหว่างประเทศ หรือการให้บริการระหว่างประเทศ การขนส่งระหว่างประเทศ การประกันภัย และนิติกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง (๖) คดีแพ่งเกี่ยวกับเลตเตอร์ออฟเครดิตที่ออกเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมตาม (๕) การส่งเงินเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ทรัสต์รีซีท รวมทั้งการประกันเกี่ยวกับกิจการดังกล่าว (๗) คดีแพ่งเกี่ยวกับการกักเรือ (๘) คดีแพ่งเกี่ยวกับการทุ่มตลาด และการอุดหนุนสินค้าหรือการให้บริการจากต่างประเทศ (๙) คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในการออกแบบวงจรรวม การค้นพบทางวิทยาศาสตร์ ชื่อทางการค้า ชื่อทางภูมิศาสตร์ที่แสดงถึงแหล่งกำเนิดของสินค้า ความลับทางการค้าและการคุ้มครองพันธุ์พืช (๑๐) คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (๑๑) คดีแพ่งเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทตาม (๓) ถึง (๑๐)” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ากรณีพิพาทดังต่อไปนี้ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนเครื่องหมายการค้า ที่เพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าของผู้ฟ้องคดี และขอให้รับจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าของผู้ฟ้องคดีหรือให้คืนทะเบียนเครื่องหมายการค้าดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี นั้น แม้ตามฟ้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาตามคำฟ้อง ศาลจะต้องพิจารณาคำสั่งที่เกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ



ในเครื่องหมายการค้าในเบื้องต้นก่อนซึ่งเป็นข้อโต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนที่เกี่ยวกับสิทธิในเครื่องหมายการค้า อันตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้าเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้าที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๕๐)

กรณีกรมทรัพย์สินทางปัญญาได้ออกอนุสิทธิบัตรการประดิษฐ์ให้แก่บุคคลอื่นโดยมีหลักการประดิษฐ์และข้อถ้อยสิทธิเหมือนสิทธิบัตรการประดิษฐ์ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นคดีพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องสิทธิบัตรซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๗/๒๕๕๑)

#### ๕) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ศาลล้มละลายมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีล้มละลาย” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กรณีพิพาทดังต่อไปนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการจัดประชุมโจทก์และเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายเพื่อพิจารณาว่าจะขอรับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย นั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลที่มีคำพิพากษาคดีนั้นพิจารณาสั่งยืนตาม กลับ หรือแก้ไข หรือสั่งประการใดตามที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๑๒๑ ประกอบมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ กรณีเป็นการฟ้องเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม มิใช่คดีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๕)

กรณีสหภาพแรงงานผู้บริหารที่ฟิไอซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๐/๖๗ และมาตราอื่นๆ แห่งพระราชบัญญัติ



ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยการรายงานถึงเหตุอันไม่สมควรในการบริหารแผนของ บริษัทเอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งเป็นผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อศาลล้มละลายกลาง นั้น โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๕๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติว่า ให้ศาลสอดส่องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่โดยเรียบร้อย เพื่อการนี้ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำคำสั่งแจ้งในเรื่องบัญชีหรือเรื่องใดๆ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายหรือจะสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำการตามที่เห็นสมควรได้ ดังนั้น กรณีตามคำฟ้อง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งของศาลล้มละลาย มิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๖/๒๕๕๖)

คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของศาลล้มละลาย เป็นการใช้อำนาจตุลาการของศาลในการพิจารณาคดีล้มละลาย การออกประกาศของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงเป็นเพียงการโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของศาลล้มละลาย อันเป็นการกระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ เท่านั้น การที่ศาลล้มละลายมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง อันจะทำให้คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของศาลล้มละลายและประกาศของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในเรื่องนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับประกาศของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือคำสั่งศาลที่ให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ก็เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องโต้แย้งกับศาลที่มีคำสั่งดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้คือศาลล้มละลาย ดังนั้น การดำเนินการออกประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามคำสั่งของศาลล้มละลายกลาง จึงเป็นการกระทำซึ่งอยู่ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีล้มละลาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๙/๒๕๕๖)

การที่กรมบังคับคดีส่งประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายของศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น กรณีฟ้องว่ากรมบังคับคดีได้มีประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยที่ ๔ ทั้งที่ศาลล้มละลายได้มีคำสั่งให้ถอนฟ้องผู้ฟ้องคดีและจำหน่ายคดีในสวนผู้ฟ้องคดีออกจากสารบบความแล้ว จึงขอให้แก้ไขข้อความในประกาศเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และในราชกิจจานุเบกษา โดยให้เอาชื่อของผู้ฟ้องคดีในฐานะจำเลยที่ ๔ ออกจากประกาศทุกฉบับหรือโฆษณาทางหนังสือพิมพ์และราชกิจจานุเบกษา แจ้งระบุให้ชัดเจนต่อสาธารณะว่าผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นจำเลยในคดีล้มละลายดังกล่าว เนื่องจากโจทก์ถอนฟ้องในระหว่างพิจารณา นั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๖/๒๕๕๗)



## ๒.๒ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

### ๒.๒.๑ การกระทำทางรัฐบาล

#### ๑) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อถ่ายโอนเทคโนโลยีการผลิตยาต้านเชื้อไวรัสเอดส์และยาต้านเชื้อฉวยโอกาส ระหว่างองค์การเภสัชกรรมกับกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการเด็กสาธารณสุขชิมบับเว เป็นการลงนามในบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ จึงเป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากข้อตกลงนั้นไม่ชอบ รัฐหรือผู้แทนของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจยกเลิกบันทึกดังกล่าว การมีผลหรือสิ้นผลของข้อตกลง และการยกเลิกหรือเพิกถอนบันทึกดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลคู่สัญญาซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ศาลปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศหรือยกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศได้ การลงนามในบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ จึงมิใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๔๗)

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจาตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thai Economic Partnership Agreement : JTEPA) ดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล กรณีฟ้องขอให้มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นโมฆะและให้ระงับการลงนามความตกลงดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐)

หมายเหตุ กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐ เป็นกรณีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาหรือมีคำสั่งว่า มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจาตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นโมฆะ และให้ระงับการลงนามความตกลงดังกล่าว เพื่อจะได้เริ่มต้นกระบวนการเกี่ยวกับความตกลงดังกล่าวใหม่ แต่กรณีที่ฟ้องว่าการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลง



หุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น (Japan-Thai Economic Partnership Agreement : JTEPA) เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกตามความใน มาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนด เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น ดังกล่าว และการกระทำอื่นๆ ของกระทรวงการต่างประเทศทั้งหมดที่อ้างถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๕/๒๕๕๐)

นอกจากนั้น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้าย และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขต ดินแดน แหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ รวมถึงตลอดทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวและสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย การกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดทำแถลงการณ์ร่วมโดยมิได้มีการจัดให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วม รวมทั้งมิได้มีการเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะลงนามในแถลงการณ์ร่วมตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมนั้นไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของรัฐสภาและทำให้การกระทำดังกล่าวเป็น การกระทำอื่นที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กระทบสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในทางปกครองด้วย ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะ



เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๒)

## ๒) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภามีใช้กลไกในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง แม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีส่วนที่ให้ยุบสภาและส่วนที่ให้เลือกตั้งใหม่ แต่ทั้งสองส่วนไม่อาจแยกจากกันได้ กรณีฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไม่ว่าทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๓/๒๕๔๙)

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยให้ปรับแก้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากวาระห้าปี เป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปี เป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มิใช่การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเพื่อออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดบรรลุผล การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นโมฆะ มิให้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแก้ไขให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในวาระคราวละสามปี จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๕๑)

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ และเป็นเรื่องทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ดังนั้น กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของทรัพย์สินและในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของจอมพล ถนอม กิตติขจร กล่าวอ้างว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคืนทรัพย์สินบางส่วนที่ตกเป็นของรัฐ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้แก่จอมพล ถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร และภริยา พ.ศ. .... เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๑/๒๕๕๑)



### ๓) งานทางนโยบาย

การที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศให้รางวัลแก่ผู้บริหารโรงเรียนดีเด่น นอกจากจะได้รับโล่เกียรติยศแล้วยังจะได้รับทุนไปศึกษาดูงานต่างประเทศ นั้น เป็นเพียงนโยบายในการบริหารซึ่งต้องการที่จะกระตุ้นให้ผู้บริหารโรงเรียนให้มีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาการบริหารโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้น โดยมีได้มีกฎหมายใดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติโดยตรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นผู้บริหารดีเด่นตามประกาศดังกล่าว ได้เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศทั้งที่ได้ตั้งงบประมาณไว้แล้ว จึงมิใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๖/๒๕๕๖)

หลักเกณฑ์การที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองนอกจากพิจารณาถึงจำนวนราษฎรในพื้นที่แล้วยังต้องคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นที่พอควรแก่การดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นจะต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้สำหรับภารกิจหน้าที่ของเทศบาลเมือง เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นสามารถบริหารงานไปได้ด้วยดี ตามหลักแห่งความอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การจะตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาล จึงมีลักษณะเป็นไปในเชิงนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยส่วนหนึ่ง ดังนั้น การฟ้องขอให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ กรณีตามคำฟ้องจึงไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๕๕)

#### ๒.๒.๒ กระบวนการทางนิติบัญญัติ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรอนสิทธิตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า มาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองนั้น คือเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายบริหารโดยแท้ หรือที่เรียกว่าการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งการพิจารณายกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นการใช้อำนาจทาง





นิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง กรณีจึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๒/๒๕๕๑)

การยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการเตรียมการเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่เป็นการกระทำในการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองอันจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนใดคนหนึ่ง จึงมิใช่คดีปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ใ้อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๕๖)

หมายเหตุ การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหากเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติแล้ว ถือเป็นกรใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจของวุฒิสภาในการดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการกิจการวิทย์กระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาเข้ามาเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมในการคัดเลือก กสช. ด้วย การใช้อำนาจของวุฒิสภาในการคัดเลือก กสช. ตามกฎหมายในกรณีนี้ จึงไม่ใช่การใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ และเนื่องจาก กสช. มิใช่องค์กรที่รัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติภายในกรอบที่มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ การใช้อำนาจของวุฒิสภาจึงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเลือกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วุฒิสภาในฐานะที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติต้ององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพราะฉะนั้น แม้วุฒิสภาจะมีการลงมติคัดเลือก กสช. ไปแล้วก็ตาม ข้อพิพาทที่เกิดจากกระบวนการสรรหา กสช. ดังกล่าวจึงยังคงมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ตามมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๘/๒๕๕๙)

### ๒.๒.๓ การพิพากษาของศาลและการบังคับคดีตามคำพิพากษา

ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายตามมาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๕๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ มิใช่เป็นการใช้อำนาจ



ทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๖/๒๕๔๔ ที่ ๑๐๑/๒๕๔๔ ที่ ๑๒๒/๒๕๔๔ ที่ ๑๗๓/๒๕๔๖ และที่ ๓๔๒/๒๕๔๘)

การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของศาล คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งปวงนั้นเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ทั้งการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาศาล ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ เป็นการเฉพาะในมาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การจะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาหรือคำพิพากษา ของศาล จะกระทำได้แต่โดยการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลฎีกาตามที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าศาลไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง และ ผู้พิพากษาศาลามีใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นองค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การกระทำ คำสั่ง หรือคำพิพากษาของผู้พิพากษาจึงไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบและแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๙/๒๕๔๕)

การฟ้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดโฉนดที่ดินเพื่อแบ่งแยกแก่ทายาท ตามสัญญาประนีประนอม เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดี นั้น ไม่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๕/๒๕๔๙)

การดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดินตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดีของศาลยุติธรรม การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่รับคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินและคำสั่งที่ให้ออกใบแทน โฉนดที่ดิน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจ รับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๔๙)

การที่กรมบังคับคดีและเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ดังนั้น การที่จะฟ้องว่ามีการกระทำใดที่เป็นกรปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการ ขายทอดตลาดดังกล่าวหรือไม่ ก็ชอบที่จะร้องคัดค้านการกระทำนั้นต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีได้ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๗๔/๒๕๔๙)



กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง การที่กรมบังคับคดีมีหนังสือถึงนายจ้างของผู้ฟ้องคดีแจ้งอายัดเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดี จึงมิได้เป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองอันจะรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๕๙)

คำสั่งของศาลแพ่งที่ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นคำสั่งที่ใช้อำนาจตุลาการ มิใช่อำนาจทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๐/๒๕๕๙)

เมื่อรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ทรัพย์สินที่อ้างว่าเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีให้ตกเป็นของแผ่นดิน และขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งยึดและหรืออายัดทรัพย์สินรวมทั้งดอกผลไว้ชั่วคราว ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งตามคำร้องขอของพนักงานอัยการแล้ว ดังนั้น การที่ต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินจึงเป็นการยึดหรืออายัดโดยคำสั่งศาลแพ่ง เมื่อผู้อำนวยการส่วนสืบสวน ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบรถยนต์ที่ถูกยึดหรืออายัดไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีคำสั่งให้ยึดและหรืออายัดซึ่งเป็นคำสั่งของศาลแพ่ง ซึ่งหากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องฟ้องร้องเป็นคดีหรือโต้แย้งคัดค้านต่อศาลแพ่ง ซึ่งเป็นศาลที่มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว คำฟ้องและคำขอในคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๒/๒๖๕๙)

การฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีงดเว้นกระทำการโดยไม่ยื่นคำคัดค้านการขายทอดตลาด ไม่ได้นำแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎรของจำเลยเข้าชักร้านและนำสืบพยานในศาล และไม่ยื่นฎีกาเมื่อศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดของกรมบังคับคดีกับผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดเกี่ยวกับการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินและการดำเนินคดีในชั้นศาลของเจ้าพนักงานบังคับคดีอันสืบเนื่องมาจากการบังคับคดีของศาลยุติธรรม ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๗/๒๕๕๙)

## ๒.๒.๔ การดำเนินกิจการทางศาสนาและการปกครองสงฆ์

### ๑) การดำเนินกิจการทางศาสนา

การนับถือศาสนาและการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ สำหรับการดำเนินกิจการทางศาสนาอิสลาม นั้น พระราชบัญญัติการบริหารองค์การศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดระบบความสัมพันธ์ของบุคคลและระบบการปกครองเพื่อควบคุมดูแลกิจการทางศาสนาไว้



เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่นับถือศาสนาอิสลามและการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรทางศาสนาอิสลาม จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา มิใช่กิจการทางปกครองที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)**)

คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิด เป็นองค์กรทางศาสนาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา เสนอความเห็น การออกระเบียบการควบคุมดูแลกิจการทางศาสนาให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลาม การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรศาสนาอิสลามจึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา ดังนั้น การที่คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจะเชิงเทรามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิด และคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางศาสนาอิสลามมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดฯ ชอบด้วยหลักการศาสนาและกฎหมาย และวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดฯ จึงเป็นการดำเนินกิจการทางศาสนาขององค์กรศาสนาตามที่พระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดระบบความสัมพันธ์ของบุคคลและระบบการปกครองเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินกิจการทางศาสนาตามศาสนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ กรณีพิพาทจึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา มิใช่การดำเนินกิจการทางปกครองที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๓/๒๕๔๗**)

พระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดระบบความสัมพันธ์ของบุคคลและระบบการปกครองเพื่อควบคุมดูแลกิจการทางศาสนาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่นับถือศาสนาอิสลามและการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรทางศาสนาอิสลาม อาทิ การคัดเลือกกรรมการอิสลามประจำจังหวัด หรือการที่คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีมติเพิกถอนตำแหน่งอิหม่ามและหนังสือแต่งตั้งอิหม่าม จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา มิใช่กิจการทางปกครองอันจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๙/๒๕๔๙**)

## ๒) การปกครองสงฆ์

กรณีที่เจ้าอาวาสวัดสะอามมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติกิจการทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับฆราวาสโดยไม่ให้เหตุผลและระบุความผิดเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะพระสังฆาธิการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสงฆ์ อันเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองคณะสงฆ์ และเป็นคำสั่งในกิจการปกครองของคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปกครอง



คณะสงฆ์ ด้านการดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนาที่มีการวางแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมทางการปกครองไว้เป็นระบบต่างหาก กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจบริหารที่ศาลปกครองจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๔๕ และที่ ๔/๒๕๔๕)

อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมเป็นการดำเนินการของสงฆ์เพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองของคณะสงฆ์ก็ได้ ดังนั้น การที่มหาเถรสมาคมมีคำสั่งลงโทษให้พระรัก โพธิ์รักขิตโต หรือพระโพธิ์รักษ์ สละสมณเพศ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะพระสังฆาธิการสั่งให้พระรัก โพธิ์รักขิตโต หรือพระโพธิ์รักษ์ ปฏิบัติในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสงฆ์ อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์และเป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ จึงมิใช่คดีพิพาทในทางปกครองตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๔๗)

การที่มหาเถรสมาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดโสธรวรารามวรวิหาร เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าอาวาสตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ และเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่วางระบบการปกครองคณะสงฆ์และแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปกครองคณะสงฆ์ไว้เป็นระบบต่างหากแล้ว กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๕/๒๕๔๘)

อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะจังหวัดในการปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำนาจของตนให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย มหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน เป็นการใช้อำนาจเพื่อการปกครองคณะสงฆ์ ดังนั้น กรณีฟ้องขอให้เจ้าคณะจังหวัดออกคำสั่งให้มีการสอบสวนเจ้าอาวาสที่ดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินสงฆ์และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้โดยไม่ได้ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคม จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสงฆ์ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๔/๒๕๔๙)



## ๒.๒.๕ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การใช้อำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่การจับกุม การแจ้งข้อหา การสอบสวน การให้ประกันตัว และการพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีจึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๔๕ ที่ ๙๑๙/๒๕๔๙ และที่ ๕๗/๒๕๕๑) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า การดำเนินการต่างๆ ดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องของการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

### ๑) การออกหมายเรียก

การที่พนักงานสอบสวนได้มีการออกหมายเรียกผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ร้องทุกข์มาสอบสวน แต่เนื่องจากคำให้การร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีรายละเอียดข้อเท็จจริงทางคดี ทำให้ไม่สามารถส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ เป็นการใช้ดุลพินิจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีจึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๘/๒๕๔๙)

### ๒) การจับกุม

การจับกุม สอบสวน และดำเนินคดีกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่เป็นการกระทำทางปกครอง กรณีฟ้องขอให้อธิบดีกรมป่าไม้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนได้ร่วมกันกลั่นแกล้งจับกุมผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมียาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้ยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีรับสารภาพตามบันทึกการจับกุม อันเป็นการร่วมกันกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๗๙ และ มาตรา ๓๔๐ นั้น กรณีพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจในการจับกุมผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แม้จะปรากฏตามคำฟ้องว่า การจับกุม ตรวจค้น และยึดของกลางจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่



ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์จะเรียกค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคน กระทำการตามหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตำรวจก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวนี้ก็ป็นขั้นตอน การดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้ เป็นการเฉพาะโดยตรง ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๕๐)

### ๓) การปรับ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๓๓ มีคำสั่งให้มีการชำระค่าปรับและค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบสำคัญประจำตัว คนต่างด้าวที่หมดอายุ เป็นการกระทำตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา ของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๕/๒๕๕๖)

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจออกใบสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับ เนื่องจากกระทำ ความผิดในข้อหาตัดแปลงแผ่นป้ายทะเบียนของทางราชการและใช้ใบอนุญาตผิดประเภทอันเป็น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตาม กฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดโทษในทางอาญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการ ยุติธรรมในทางอาญา มิใช่การกระทำทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองอันอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๕๑)

### ๔) การปล่อยชั่วคราว

การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกันและมีสัญญาประกัน เป็นหลักฐานในการปล่อยชั่วคราว เป็นมาตรการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๑ ลักษณะ ๕ หมวด ๓ ว่าด้วยปล่อยชั่วคราว เมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสั่งปรับ และบังคับตามสัญญาประกัน ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิของตนตามกระบวนการยุติธรรม กรณีมิใช่ เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕/๒๕๕๔)

กรณีฟ้องว่าพนักงานสอบสวนได้ทำบันทึกตกลงค่าเสียหายโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย ปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยไม่มีการทำบันทึกประจำวัน และไม่ออกหมายจับหรือติดตาม จับกุมผู้ต้องหามาดำเนินคดีอาญา นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีอาญา อันเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำ ความผิดอาญา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมโดยตรง ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา



หรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๒/๒๕๔๙)

#### ๕) การสอบสวนและการเสนอความเห็น

กรณีเกี่ยวกับการตั้งข้อหาของพนักงานสอบสวน เป็นการสอบสวนและเสนอความเห็นว่าการสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องตามฐานความผิดใด และเป็นไปตามที่รับแจ้งความไว้หรือไม่ อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การที่พนักงานสอบสวนจะสอบสวนและเสนอความเห็นอย่างไร จึงมิใช่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๖/๒๕๔๔)

กรณีฟ้องกล่าวหาว่าพนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องหาในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน มีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองและพกพาติดตัวโดยไม่ได้รับอนุญาต จนเป็นเหตุให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาล ทำให้ได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย ซึ่งผลคดีปรากฏว่าศาลพิพากษายกฟ้อง จึงขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าสินไหมทดแทน นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่เป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๒/๒๕๔๘)

การที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่พนักงานสอบสวนละเลยต่อขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อพนักงานอัยการ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๕๑)

#### ๖) การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการนำผู้กระทำความผิดทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาลงโทษไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็น





กฎหมายทั่วไปกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการโอน ยักย้าย ชุกซ่อน หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดในลักษณะเช่นเดียวกัน การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๑)

การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เข้าไปในเขตโรงแต่งแร่เพื่อตรวจสอบกองแร่ ชักตัวอย่างแร่ และทำการอายัดกองแร่พร้อมเครื่องมือที่ใช้ในการแต่งแร่ เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาดำเนินคดี รวมถึงแจ้งความเกี่ยวกับการตรวจอายัดต่อพนักงานสอบสวน เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษ ดังนั้น การฟ้องเพิกถอนการอายัดกองแร่และอุปกรณ์ต่าง ๆ และให้หน่วยงานชดเชยค่าเสียหาย จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** การที่จะพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๙ หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นั้น เป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบาย งานทางการเมือง นโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ และกรณี que se cadit ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) ถึง (๓) กับกรณีการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทอื่น เช่น คดีแพ่งหรือคดีอาญา อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้น สำหรับการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ถ้การกระทำใด



ที่กระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ เช่น

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องหาในกรณีขับขีรถโดยมีค่าวันดำของรถที่ขับขีเกินมาตรฐานและถูกแจ้งข้อกล่าวหาว่า นารถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงมาใช้ในการขนส่งซึ่งถูกเปรียบเทียบปรับแต่ปฏิเสธไม่ชำระค่าปรับตามการเปรียบเทียบปรับ โดยขอให้หัวหน้าฝ่ายตรวจการกรมการขนส่งทางบกคืนใบอนุญาตขับรถหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า แต่หัวหน้าฝ่ายตรวจการกรมการขนส่งทางบก ผู้อำนวยการส่วนตรวจการกรมการขนส่งทางบก และอธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม) เพิกเฉยและร่วมกันยึดใบอนุญาตขับรถของผู้ฟ้องคดีไว้ต่อไปอีก การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมทำการเปรียบเทียบ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชักช้าและร่วมกันยึดใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถของผู้ฟ้องคดีไว้นับแต่วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตนตามคำสั่งต่อไปอีก เป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ (ประชุมใหญ่))

### ๒.๒.๖ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

กรณีฟ้องว่าบุคคลซึ่งมีตำแหน่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำการกลบคุระบายน้ำที่ผู้ฟ้องคดีขุดขึ้นเพื่อระบายน้ำออกจากที่นาของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และปิดกั้นคูน้ำเพื่อให้หน้าเข้าที่นาของตน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถระบายน้ำออกจากนาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดิน ซึ่งได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินทำการรื้อวัดแนวเขตคันคุระบายน้ำ แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทำการรื้อวัดกันแนวเขตเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและไม่ลงชื่อรับรองการรื้อวัด และขอให้ดำเนินคดีกับ



เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และให้บุคคลที่เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขุดคุ้ยระบายน้ำ นั้น เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าบุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่การกระทำดังกล่าวที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทำการกลบคุ้ยระบายน้ำพิพาทให้แคบลง มิใช่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๖)

เมื่อมิชซังโรมันคาทอลิกจดทะเบียนโอนขายที่ดินที่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีเช่าให้แก่บริษัท ร. บริษัท ร. ผู้รับโอนยอมต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่าตามมาตรา ๕๖๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหลังจากได้รับโอนที่ดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับบริษัท ร. จนกระทั่งบริษัท ร. มีหนังสือแจ้งบอกเลิกการเช่าที่ดินกับผู้ฟ้องคดี และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่เช่า ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดจากบริษัท ร. บอกเลิกการเช่าที่ดินหาใช่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจดทะเบียนโอนที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างบริษัท ร. กับผู้ฟ้องคดีที่จะต้องไปว่ากล่าวกันตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๘/๒๕๕๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่ที่ ๑๐ ตำบลนครสวรรค์ตก ฟ้องว่า ได้ใช้ทางสาธารณะที่แยกจากถนนพหลโยธินผ่านโรงเรียนตำรวจภูธร ๖ ไปบ้านสันคู อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ติดต่อกันมาประมาณ ๔๐ - ๕๐ ปี ต่อมา โรงเรียนตำรวจภูธร ๖ และเรือนจำชั่วคราวคลองโพธิ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง) ได้ร่วมกันปิดทางสาธารณะดังกล่าว โดยอ้างว่าถนนที่พิพาทเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และเป็นบริเวณที่ราชพัสดุที่ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้ว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดทางสาธารณะและให้ราษฎรใช้สัญจรได้เหมือนเดิม นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้และดูแลที่ราชพัสดุจากกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ การโต้แย้งในทางที่พิพาทจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับภาระจำยอมและสิทธิการใช้ทางพิพาทซึ่งอยู่ในที่ราชพัสดุ อันเป็นคดีพิพาททางแพ่งมิใช่คดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

การที่กรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ให้ออกจากที่ดินและอาคารพิพาทต่อศาลจังหวัดลพบุรี เป็นการนำข้อพิพาทสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอประนีประนอมยอมความกับผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารพิพาทฉบับใหม่ แล้วผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าไม่อาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ นั้น เป็นการดำเนินการในฐานะคู่ความตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือปฏิเสธการทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารพิพาทฉบับใหม่กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ก็เป็นเพียงการแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ทราบถึงเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจทำสัญญา



เช่าที่ดินและอาคารพิพาทฉบับใหม่กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด คดีนี้จึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๗ และที่ ๑๔๕/๒๕๔๘)

### ๒.๒.๗ การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังต่อไปนี้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

#### ๑) การรักษาพยาบาล

การส่งจ่ายยาให้ผู้ป่วย การส่งมิให้ย้ายผู้ป่วยไปโรงพยาบาลอื่น การไม่ใช้วัสดุทางการแพทย์ที่ผู้ฟ้องคดีจัดหามาให้กับผู้ป่วย และการเรียกเก็บเงินจากผู้ฟ้องคดี ล้วนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไปของแพทย์ในการตรวจรักษาพยาบาลผู้ป่วย มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการใช้อำนาจทางปกครอง และแม้โรงพยาบาลของรัฐจะมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่การให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าว ก็มีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการใช้อำนาจทางปกครองที่ทำให้โรงพยาบาลของรัฐมีอำนาจพิเศษเหนือปัจเจกบุคคลหรือผู้ป่วยที่เข้าขอรับบริการแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อการสั่งการของแพทย์ในการให้การรักษาพยาบาลภรรยาของผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๙)

แพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐแม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ประจำโรงพยาบาลถือว่าเป็นการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยตามปกติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ความเสียหายจากการที่แพทย์ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เล็บและนิ้วกลางมือข้างขวาของผู้ฟ้องคดีต้องพิการตลอดไป ไม่สามารถรักษาให้หายเป็นปกติได้ จึงมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๖/๒๕๔๕)



## ๒) การขับรถ

การที่พนักงานลูกจ้างของกรุงเทพมหานครขับรถยนต์บรรทุกน้ำ ๖ ล้อ ขึ้นมาบนถนนรามอินทราเพื่อฉีดน้ำรดต้นไม้เกาะกลางถนน เป็นเหตุให้รถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดี ขับชนท้ายรถยนต์บรรทุกน้ำคันดังกล่าวเสียหายใช้การไม่ได้ ส่วนผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายแก่กาย สาหัสดังกล่าว เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัดจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ไม่ใช่การกระทำความผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๑/๒๕๕๕)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขับรถยนต์กระบะชนรถยนต์ของผู้อื่นเป็นเหตุให้ทั้งสองฝ่ายถึงแก่ความตายอันเป็นการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติของพนักงานขับรถยนต์ มิได้เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงมิใช่การกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๖/๒๕๕๗)

การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ขับรถเก็บขนมูลฝอย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๕๙)

## ๓) การปิดกั้นลำน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยปิดกั้นลำน้ำพรมเพื่อกักเก็บน้ำ แม้จะเป็นเหตุให้ประชาชนที่เคยได้ใช้ประโยชน์จากลำน้ำพรมได้รับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำ ระบบนิเวศน์ตามลุ่มน้ำเกิดความเสียหาย แต่การดำเนินการดังกล่าวของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นการดำเนินการโดยมิได้ใช้อำนาจทางปกครองแต่ประการใด เป็นแต่เพียงหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้น เมื่อการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง จึงมิใช่คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๕๖)



#### ๔) การดูแลรักษาที่ราชพัสดุ

การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพะเยา เขต ๒ ได้ปิดประตูกันที่ดินพิพาทไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดใช้เป็นทางเข้าออกที่ดินของตน และการแจ้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดทราบ นั้น เป็นการกระทำในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดวิธีการดูแลรักษาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปเช่นเดียวกับเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่พึงต้องกระทำการใดๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ในที่ดินของตน ข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๒/๒๕๕๑)

#### ๕) การดูแลรักษาต้นไม้

หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาหลวงมีหน้าที่ดูแลรักษาต้นไม้ภายในบริเวณอุทยานแห่งชาติมิให้เกิดความบกพร่องในการปลูกหรือค้ำจุนต้นไม้ตามมาตรา ๔๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน้าที่ดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่นใด ดังนั้น เมื่อมีต้นไม้ตายซากโค่นหักลงมาทับญาติของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ และการที่ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อทวงถามค่าสินไหมทดแทนจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาหลวงหลายครั้งแต่ได้รับการผัดผ่อน ก็ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คดีนี้ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาททางแพ่งที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๐/๒๕๕๖)

หมายเหตุ หากเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวงหรือในเขตทางหลวงชนบท ซึ่งมีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย



ในการเดินทาง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับทางหลวงหลายประการ ดังนั้น หากกรมทางหลวงหรือกรมทางหลวงชนบทละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงหรือในเขตทางหลวงชนบท เป็นเหตุให้ต้นไม้ในเขตทางหลวงหรือในเขตทางหลวงชนบทหักโค่นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้ใช้ทาง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๔/๒๕๔๙ และที่ ๓๑/๒๕๔๙)

### ๖) การแจ้งความร้องทุกข์

การแจ้งความร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้บุกรุกป่าไม้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามปกติตามสิทธิของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่มีอยู่ตาม มาตรา ๕๕ และมาตรา ๗๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แม้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จะบัญญัติว่า ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญาให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามปกติ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวสามารถแก้ไขเยียวยาได้โดยฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม คดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๐/๒๕๔๘)

### ๗) การขุดลอกทางน้ำนอกเขตชลประทาน

การขุดลอกลำห้วยโสกรากไถและลำห้วยพนอม เป็นโครงการที่สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดมหาสารคาม ขอให้โครงการชลประทานมหาสารคามดำเนินการโดยใช้งบประมาณเหลือจ่ายปี ๒๕๔๕ ตามคำร้องขอของราษฎร ลำห้วยดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ และบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายก็มีได้อยู่ในเขตชลประทาน การขุดลอกทางน้ำทั่วไปที่มีใช้ทางน้ำชลประทาน หน่วยงานของกรมชลประทานจะเข้าดำเนินการต่อเมื่อได้รับการร้องขอจากราษฎร โดยการประสานงานกับผู้นำชุมชนหมู่บ้านให้ชี้แนวเขต สำรวจ ออกแบบ และแจ้งให้ราษฎรทราบขนาดความกว้างลึกของลำห้วยก่อนที่จะทำการขุดลอก หากมีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับโครงการ ก็จะมีเงินงบประมาณและยุติการดำเนินการ ดังนั้น การกระทำของโครงการชลประทานมหาสารคามเป็นการดำเนินการนอกเขตชลประทานซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติโดยทั่วไปที่มีได้เป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ความเสียหายตามฟ้องจึงมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี คดีพิพาทนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง



ที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๖/๒๕๔๖)

#### ๘) การหักเงินบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระหนี้ตามคำขอ

การที่ส่วนราชการหักเงินบำเหน็จบำนาญปกติของผู้กู้เงินเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้บุคคลที่สาม มิได้เกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครอง แต่เป็นไปตามคำขอของผู้รับบำเหน็จบำนาญปกติเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหรือกำหนดเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องหักเงินบำเหน็จบำนาญปกติเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของผู้รับบำเหน็จบำนาญปกติ ดังนั้น การที่ส่วนราชการไม่แจ้งกรมบัญชีกลางให้หักเงินบำเหน็จบำนาญปกติของผู้กู้เพื่อชำระหนี้ให้สมาคมสโมสรกรมการขนส่งทหารบก หรือได้แจ้งกรมบัญชีกลางแล้ว แต่มิได้มีการหักเงินบำเหน็จปกติของผู้กู้เพื่อชำระหนี้ดังกล่าว จึงมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๔๘)

#### ๒.๒.๘ การเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง อาจจำแนกตามระยะเวลาที่เกิดกรณีพิพาทได้เป็นสามช่วง กล่าวคือ

๑) ช่วงที่กรณีพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ ได้แก่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะยื่นฟ้องคดีและในการดำเนินการกรณีการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่การมอบอำนาจดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการหรือการสั่งการใดของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ได้รับมอบหมายมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการหรือการสั่งการนั้นได้ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครพนมใช้ดุลพินิจที่คลาดเคลื่อน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจกลับ เปลี่ยนแปลง แก้ไข การดำเนินการหรือการสั่งการดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครพนมได้ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหา





ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นยุดี สำหรับคดีนี้เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลนาหว้า ซึ่งถือเป็นกรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ วินิจฉัยชี้ขาดตัดสินสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลนาหว้าของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นยุดี ผูกพันศาลปกครองตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๗/๒๕๔๙)

คำสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ และประกาศ เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ และการเลือกตั้งใหม่ เป็นการดำเนินการอันสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการภายในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้บัญญัติไว้ จึงเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในเรื่องรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะ มิใช่การกระทำในทางปกครอง คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙/๒๕๕๐)

การออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้นที่บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน โดยเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการ คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๘/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ การคัดค้านการเลือกตั้งจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คำฟ้องคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓/๒๕๕๑)



๒) ช่วงที่กรณีพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ใช้บังคับ ได้แก่

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งว่าไม่อาจมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้นั้น การออกคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มิใช่อำนาจตามมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๘/๒๕๕๐ ที่ ๘๘๐/๒๕๕๐ และที่ ๖๒๘/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

๓) ช่วงที่กรณีพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ

มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น และมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ยังบัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลฎีกา และให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอุทธรณ์

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่ และให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับมาตรา ๒๓๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่วินิจฉัยชี้ขาดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การฟ้องเพิกถอนมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่นอกเหนืออำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๒๒



แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๕๑ และที่ ฟ.๒๙/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนและแบบแบ่งเขต โดยไม่ดำเนินการกับผู้ให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ๆ จัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขอให้เพิกถอนการรับรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๒/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ และฟ้องเพิกถอนการเลือกตั้งและการรับรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๖/๒๕๕๑)

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยตัดสินสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดี แม้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง การฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๗/๒๕๕๑ และที่ ฟ.๓๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยและการสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก้งสนามนาง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๕๑)



**หมายเหตุ** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๕๐ ที่ พ.๓๘/๒๕๕๐ ที่ ๘๒๘/๒๕๕๐ ที่ ๘๗๑/๒๕๕๐ ที่ พ.๓๕/๒๕๕๑ ที่ พ.๔๕/๒๕๕๑ ที่ พ.๔๗/๒๕๕๑ และที่ ๒๐๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากมิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ เป็นคดีพิพาท ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น

แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้น ตามรัฐธรรมนูญอันเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ก็ตาม แต่การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มิได้ หมายความว่า การใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในทุกกรณี เนื่องจากในบางกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็อาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ ในบางกรณีก็อาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ โดยในกรณีที่ “องค์กรตาม รัฐธรรมนูญ” ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ ก็เป็นการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจ ทางปกครองที่อาจอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ และเมื่อพิจารณา “การใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจแบ่งออกได้ ๓ ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลักษณะ ที่สอง การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติในการออกกฎ คำสั่ง หรือดำเนินกิจกรรม ในเชิงบริหารทั่วไป (เช่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ฯลฯ) และลักษณะที่สาม การดำเนินการโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการทำนิติกรรมสัญญา สำหรับคำสั่งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นเพียงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติและระเบียบ มิใช่ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (๒) ว่า พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ “องค์กรที่ใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ” นั้น ย่อมหมายถึงกรณีที่ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ใช้อำนาจตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติว่ามีให้ใช้บังคับแก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือมิให้ใช้บังคับกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือ มีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการ ใช้อำนาจตามกฎหมายของ “เจ้าหน้าที่” ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล



จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และอาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับการออกคำสั่งดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๐/๒๕๔๙)

**หมายเหตุ** ภายหลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

กรณีฟ้องว่า ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายและเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๑/๒๕๕๐ ที่ ฟ.๓๒/๒๕๕๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๑/๒๕๕๒)

## ๒.๒.๙ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้การดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนดประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่อนุมัติหรือเห็นชอบให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในพื้นที่เขตดุสิต และมติที่ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และจัดทำแผนการดำเนินการในการบูรณาการ กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดรวมทั้งจัดตั้งศูนย์อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อปฏิบัติภารกิจนั้น เป็นการเฉพาะ นั้น เป็นมติที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร



พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเพียงการมอบหมายให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปรามปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในพื้นที่เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เพื่อให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น มติดังกล่าวจึงเป็นเพียงการมอบหมายให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่มีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีใช้เป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้ออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น มาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้การดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๒/๒๕๕๒)

**๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองกรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาหรือมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน**

### **๓.๑ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาเกี่ยวพันกัน**

ข้อ ๔๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว”

กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา และข้อหาหนึ่งข้อหาใดอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา



แห่งชาติ ฟ้องว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ ที่ให้ใช้วงเงินไม่เกินร้อยละ ๕ สำหรับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้ครอบคลุมถึงการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการที่จะเกษียณอายุด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานระดับกลางและระดับล่าง เพื่อให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด โดยในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ ให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการพลเรือนกลุ่มระดับ ๙ หรือเทียบเท่าขึ้นไปไม่เกินคนละหนึ่งขั้น เว้นแต่มีผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ให้เลื่อนได้เป็นกรณีพิเศษไม่เกินหนึ่งขั้นครึ่ง และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่ให้รวมการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการที่จะออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ไว้ในวงเงินร้อยละ ๕ ด้วย รวมทั้งแนวปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่สั่งมิให้ผู้บังคับบัญชาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ๒ ขั้น แก่ข้าราชการทุกระดับเป็นมติและแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกเลิกแนวปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า คำฟ้องนี้มีหลายข้อหา แต่ข้อหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ มีสภาพเป็นกฎ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ข้าราชการพลเรือนในกลุ่มระดับ ๙ หรือเทียบเท่าขึ้นไป และข้าราชการที่จะเกษียณอายุในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ทั้งการเกษียณอายุตามปกติและตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๕๙๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๔)

**หมายเหตุ** กรณีคดีที่ฟ้องมีหลายข้อหาแล้วข้อหาหนึ่งข้อหาโดยอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลปกครองชั้นต้นไม่อาจเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๓๙ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำฟ้องทั้งคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๘/๒๕๔๔ และที่ พ.๑๖/๒๕๕๐) และการที่ศาลปกครองชั้นต้นจะรอการพิจารณาพิพากษาข้อหาที่สั่งรับไว้พิจารณาจนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นคำฟ้องข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในอายุความต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๔/๒๕๔๖) นอกจากนี้ เมื่อนำข้อ ๔๑ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๑๖ แล้ว ย่อมหมายความว่า ในกรณีที่องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลอื่น ซึ่งมีใช้ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการ



พิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๔๓/๒๕๔๙ และที่ พ.๘/๒๕๕๐)

### ๓.๒ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน

ข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่จะต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการฎหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณาแล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณามีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว”

#### ๓.๒.๑ กรณีที่ประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ถือใบจอง (น.ส.๒) ฟ้องว่า ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานใบจองดังกล่าว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลคัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงตั้งกรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่าใบจองดังกล่าวออกทับที่สาธารณประโยชน์จริง เจ้าพนักงานที่ดินจึงเพิกถอนใบจองของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ เจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยืนยันคำสั่งเดิม จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบจอง และเพิกถอนคำคัดค้านขององค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี นั้น คำสั่งเพิกถอนใบจองเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหากศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นประเด็นหลักแห่งคดี ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๖)





การที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงฟ้องว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดขอบเขตที่ดิน โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไประวังชี้แนวเขตที่ดิน เป็นผลให้มีการรังวัดรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และได้มีการแก้ไขรูปแผนที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่น้อยลง จึงขอให้เพิกถอนการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการโต้แย้งว่าการรังวัดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดให้ต้องแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตที่ดิน และมีผลทำให้การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินในการแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นประเด็นพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้คดีนี้จะมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ด้วย ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๒/๒๕๔๖)

การที่เจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการสอบสวนเปรียบเทียบ และมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้เฉพาะตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้พิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลปกครองไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ก็ตาม แต่โดยที่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิในที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระงับหรือเสียหายจากผลของคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี และคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีเกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดิน แต่หากต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ก็เป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อน เพื่อที่จะวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๙/๒๕๕๐)

การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การฟ้องคดีว่าเจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนโอนมรดกไม่ชอบ



ด้วยกฎหมาย เพราะโอนมรดกให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกไม่ถูกต้องครบถ้วน เป็นคดีพิพาทตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้จะต้องวินิจฉัยถึงสิทธิในการ รับมรดกของผู้ฟ้องคดี อันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นหลักแห่งคดีด้วย ศาลปกครองก็มีอำนาจ วินิจฉัยได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๔๗)

กรณีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนลงชื่อผู้อื่นเป็นผู้จัดการ มรดกในเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้อาจมีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้มีชื่อในเอกสาร แต่ประเด็นหลักแห่งคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีให้ศาลตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในเอกสารสิทธิที่ดินของ เจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึง สิทธิในที่ดินแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี หากแม้จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิดังกล่าวก็ถือเป็นประเด็น เกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้ เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๕/๒๕๕๐ (ที่ประชุมใหญ่))

#### หมายเหตุ

(๑) คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยตามแนวคำวินิจฉัยข้างต้น ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๖ ที่ ๒๘๑/๒๕๔๗ ที่ ๓๒๕/๒๕๔๗ ที่ ๒๑๒/๒๕๔๙ ที่ ๗๔๙/๒๕๔๙ ที่ ๓๕/๒๕๕๐ ที่ ๔๑๕/๒๕๕๐ ที่ ๗๗๗/๒๕๕๐ ที่ ๙๐๒/๒๕๕๐ ที่ ๙๐๓/๒๕๕๐ ที่ ๔๒/๒๕๕๑ ที่ ๕๒/๒๕๕๑ ที่ ๑๐๑/๒๕๕๑ ที่ ๒๔๗/๒๕๕๑ ที่ ๒๙๕/๒๕๕๑ ที่ ๓๒๔/๒๕๕๑ ที่ ๓๘๕/๒๕๕๑ ที่ ๕๙๓/๒๕๕๑ และที่ ๒๒๖/๒๕๕๒

(๒) อย่างไรก็ดีตาม กรณีมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัดแนวเขตที่ดิน การยกเลิก การรังวัดสอบเขตที่ดิน การปฏิเสธการออกโฉนดที่ดิน การทำพินัยกรรมในส่วนของที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามโฉนดที่ดิน การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการแก้ไขเนื้อที่ตามโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ก. รวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแล ที่สาธารณประโยชน์ นั้น คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่จะวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ศาลจะต้อง วินิจฉัยในประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นสำคัญ และโดยที่การพิจารณาสิทธิในที่ดินจะต้อง พิจารณาถึงสิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงมีประเด็นโดยตรงเกี่ยวกับสิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ไม่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๔๕ ที่ ๕๘๒/๒๕๔๖ ที่ ๔๔๘/๒๕๔๗ ที่ ๖๖๒/๒๕๔๗ ที่ ๙๐๗/๒๕๔๗ ที่ ๙๑๓/๒๕๔๗ ที่ ๙๕๙/๒๕๔๗ ที่ ๙๖๙/๒๕๔๗ ที่ ๑๔/๒๕๔๘ ที่ ๑๖/๒๕๔๘



ที่ ๑๓๒/๒๕๔๘ ที่ ๓๓๕/๒๕๔๘ ที่ ๓๖๔/๒๕๔๘ ที่ ๔๑๖/๒๕๔๘ ที่ ๔๒๕/๒๕๔๘ ที่ ๒๕๕/๒๕๔๙  
 ที่ ๒๖๑/๒๕๔๙ ที่ ๓๒๓/๒๕๔๙ ที่ ๕๓๘/๒๕๔๙ ที่ ๕๖๗/๒๕๔๙ ที่ ๙๐๙/๒๕๔๙ ที่ ๒๘/๒๕๕๐  
 ที่ ๓๕/๒๕๕๐ ที่ ๔๐/๒๕๕๐ ที่ ๕๕/๒๕๕๐ ที่ ๖๔/๒๕๕๐ ที่ ๖๗/๒๕๕๐ ที่ ๑๑๗/๒๕๕๐  
 ที่ ๑๒๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๓๘/๒๕๕๐ ที่ ๒๓๖/๒๕๕๐ ที่ ๓๑๗/๒๕๕๐ ที่ ๔๒๗/๒๕๕๐ และที่ ๒๕๘/๒๕๕๑

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

กรณีฟ้องว่านายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครไม่รับจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีประเด็นหลักว่าคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีประเด็นรองที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๑๑๑๙ และมาตรา ๑๒๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ แม้เป็นประเด็นที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ เพราะเป็นประเด็นรองเกี่ยวพันกันกับประเด็นหลัก จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนการวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๖ และที่ ๓๘๕/๒๕๔๘) แต่กรณีที่นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีแล้วดำเนินการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจของกรรมการบริษัท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีได้วินิจฉัยในเรื่องประเด็นเกี่ยวพัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๓/๒๕๔๗)

หมายเหตุ กรณีคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียนของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่วินิจฉัยว่า ในการที่ศาลจะตรวจสอบว่าคำสั่งของนายทะเบียนที่สั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยหลักแล้วเป็นการตรวจสอบว่าการกระทำของเอกชนอันได้แก่ มติที่ประชุมของผู้ถือหุ้น หรือมติของคณะกรรมการบริษัทที่นำมาขอจดทะเบียนนั้นได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องหรือไม่ ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนในฐานะผู้ชำระบัญชีบริษัทได้ยื่นคำขอจดทะเบียนด้วยตนเองและลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนต่อหน้านายทะเบียนจริงหรือไม่ จึงมิใช่เรื่องของการกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นเรื่องที่อยู่บนพื้นฐานความประสงค์ของผู้ถือหุ้นหรือคณะกรรมการบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการรับหรือไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัทจำกัด การไม่ดำเนินการจดทะเบียนโอนหุ้นลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น การรับหรือไม่รับจดทะเบียนเพิ่มทุนการจดทะเบียนเลิกห้าง มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วย



กฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๖/๒๕๕๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๙/๒๕๕๐ ที่ ๔๕๖/๒๕๔๕ ที่ ๘๐๗/๒๕๔๙ ที่ ๑๔๕/๒๕๕๐ ที่ ๑๗๑/๒๕๕๐ ที่ ๓๙๖/๒๕๕๐ ที่ ๓๙๗/๒๕๕๐ ที่ ๕๔๒/๒๕๕๐ ที่ ๕๙๓/๒๕๕๐ ที่ ๖๕๑/๒๕๕๐ และที่ ๖๕๙/๒๕๕๐

### ๓.๒.๒ กรณีที่ประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องในประเด็นที่ ๒ ว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาและให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องไปยังศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นไปตามข้อ ๔๑ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗/๒๕๔๕)



## บทที่ ๔

### เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง

#### ๑. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องยื่นฟ้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดด้วย ศาลปกครองจึงจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งเงื่อนไขการฟ้องคดีที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น

โดยเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติว่า ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวอาจแยกเป็นองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนี้ *ประการที่หนึ่ง* ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในเรื่องนั้น และ*ประการที่สอง* การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

#### ๑.๑ ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

๑.๑.๑ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



๑) เหตุแห่งการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

**(๑) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการออกกฎ**

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้น ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการบังคับใช้กฎและต้องเป็นผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไปนี้

**(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการธุรกิจท่องเที่ยวฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าบริการตามอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวเมื่อเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเกินสมควร นั้น เมื่อปรากฏว่าการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติจำเป็นต้องอาศัยผู้ประกอบกิจการท่องเที่ยวเป็นผู้เชิญชวน จัดการให้ และพาเข้าไปในเขตอุทยานฯ ซึ่งจะได้รับค่าตอบแทนแลกกับการให้บริการของตน ดังนั้น จำนวนนักท่องเที่ยวจึงมีผลกระทบต่อรายได้ของผู้ประกอบกิจการท่องเที่ยว จึงเห็นได้ว่าประกาศพิพาทนอกจากจะมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลชาวไทยและชาวต่างประเทศที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการธุรกิจท่องเที่ยวแล้ว ยังส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อรายได้ของภาครัฐและการทำมาหาได้ของภาคเอกชน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการออกประกาศดังกล่าวของกรมอุทยานแห่งชาติฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๒/๒๕๕๐)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้ใช้น้ำมันและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยไม่ชอบ



ด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนสภาพของ ปตท. จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกสถานภาพและทุกอาชีพ ไม่ใช่เฉพาะประชาชนที่เป็นลูกค้าผลิตภัณฑ์ของ ปตท. เท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพของ ปตท. ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่เปิดเผย และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง อันไม่เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด รวมทั้งกรณีอ้างว่าการเสนอขายหุ้นของ ปตท. ครั้งแรกต่อประชาชนทั่วไป มีการกำหนดราคาการจัดสรร และการกระจายหุ้นไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม ซึ่งไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะแสดงความจำนงจองซื้อหุ้นด้วยหรือไม่ก็ตาม ก็อาจจะจองซื้อไม่ได้เนื่องจากหุ้นที่นำออกขายถูกจองซื้อหมดภายในเวลาเพียงหนึ่งนาทีเศษ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๐)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลของธนาคารพาณิชย์ ย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๕/๒๕๕๐ และที่ ๔๐๙/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ที่ถูกเลิกจ้าง เนื่องจากองค์การรับส่งสินค้าฯ อันเป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวถูกยุบเลิก จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๓/๒๕๔๙)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีเนื้อความห้ามจำหน่ายสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ย่อมส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เคยได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากการลิดรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่สามารถจำหน่ายสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงได้ตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๖/๒๕๕๑)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๐๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าฝั่งขวาห้วยศาลาเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ และต่อมากรมชลประทานก็ได้สร้างอ่างเก็บน้ำในที่ดินบริเวณดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีที่ดินทำกิน และไม่ได้รับค่าทดแทนที่ดินทำกินจากกรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงข้างต้นได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๔๘ และที่ ฟ.๑๑/๒๕๔๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียม เขาเปล็ด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาแก้ไขแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้กันที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกจากแนวเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๕/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๐/๒๕๕๐)





กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๔๑ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื่องจากเห็นว่า เป็นกฎกระทรวงที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเนื้อความในกฎกระทรวงไม่ได้กำหนดให้ ตำบลसानตม เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าภูเขาเปือย ป่าภูเขาไถ้ และป่าภูเขาเรือ แต่แผนที่ ทำยกกฎกระทรวงกลับครอบคลุมถึงตำบลसानตมด้วย กฎกระทรวงฯ จึงไม่มีความชัดเจน และเป็นการโต้แย้งสิทธิ รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง ที่ดินโดยมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ดินในบริเวณตำบลसानตมดังกล่าว เมื่อต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการ ออกกฎกระทรวงฯ ดังกล่าว ประกอบกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายข้างต้น ศาลต้องมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับพิพาทเสียทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๐/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด

กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ ความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการ ส.ป.ก. ๔-๐๑ โดยเห็นว่า ส.ป.ก. ๔-๐๑ มีเงื่อนไขจำกัด สิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดิน แต่ต้องการหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ ขอลอกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อีก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจาก พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ พ.๒/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีฟ้องโต้แย้งระเบียบเทศบาลนครลำปาง ว่าด้วยชุมชนย่อยในเขต เทศบาลนครลำปาง พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้แต่ละชุมชนมีคณะกรรมการชุมชนมาจากการ เลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชุมชนนั้น และให้คณะกรรมการ ชุมชนคัดเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระ แตกต่างไปจากระเบียบ ว่าด้วยชุมชนในเขตเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ถูกยกเลิกไป ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการชุมชนโดยตรง แล้วให้ประธานคณะกรรมการ



ชุมชนทำการคัดเลือกหรือสรรหาคณะกรรมการชุมชนในภายหลัง เมื่อเทศบาลนครลำปาง ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งตามระเบียบใหม่ในชุมชนที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นประธานคณะกรรมการชุมชนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงตามระเบียบที่ถูกยกเลิกไป ผู้ฟ้องคดีจึงยอมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกระเบียบเทศบาลนครลำปางฯ ฉบับใหม่ ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๖ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในคดีซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีคำสั่งเป็นยุติในคดีแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับเงินสินบนและรางวัลนำจับ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๔/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาล จึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง...” และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ และข้อ ๒๗ ของกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ นั้น ต้องมีคำบังคับของศาลปกครองตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการสั่งให้เพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษาคณะแพทยศาสตร์ ชั้นปีที่ ๕ สอบได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๕๒.๕ อันไม่ผ่านเกณฑ์การสอบตามที่ระเบียบกำหนดเกณฑ์การประเมินผลกลางของนักศึกษาคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น กำหนดไว้ เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนหลักสูตรการศึกษาเป็นวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยไม่สามารถศึกษาต่อในชั้นปีที่ ๖ ของคณะแพทยศาสตร์ตามที่คาดหวังไว้ ระเบียบที่กำหนดเกณฑ์การสอบผ่านว่าจะต้องได้รับคะแนนการสอบไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๒.๕ และประกาศผลการสอบข้างต้น จึงก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และโดยที่การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวจะกระทำได้อีกก็แต่โดยการที่ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบที่กำหนดเกณฑ์การสอบผ่านว่าจะต้องได้คะแนนการสอบไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๒.๕ และเพิกถอนประกาศผลการสอบของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้มีการให้คะแนนการสอบของผู้ฟ้องคดีใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๕๐)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการค้าสิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ต่างประเทศนำเข้า ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าและไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากทำให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมในการออกไปกำกับสิ่งประดิษฐ์ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการค้าสิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ต่างประเทศนำเข้าต้องปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศฉบับพิพาท และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีต้องมีค่าบังคับของศาลโดยการสั่งเพิกถอนประกาศข้างต้นตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๘/๒๕๕๑)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีโดยไม่ได้เกียรตินิยม ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีมติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชา จากสถาบันการศึกษาที่ ก.พ. รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศ เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือกเนื่องจากมติ ก.พ. ทำให้บุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก



เข้ารับราชการ จึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของ ก.พ. ดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

การที่กระทรวงกลาโหมออกคำสั่ง (เฉพาะ) ที่ ๗๒/๒๑ เรื่อง การปรับใช้อัตราเงินเดือนทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำสั่ง ที่ ๖/๓๒ เรื่อง การปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนทหาร บัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๑ มาใช้บังคับ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกหักเงินเบิกลดไม่ได้รับเงิน พ.ล.ฐ. และเงินเพิ่มปรับฐานเงินเดือนของข้าราชการบำนาญ เมื่อคำสั่งกระทรวงกลาโหมดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๑ และมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนายทหารชั้นประทวนที่ได้เลื่อนฐานะเป็นข้าราชการกลาโหมชั้นสัญญาบัตร จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการออกกฎข้างต้น และโดยที่การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น ต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการสั่งให้เพิกถอนกฎดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๕๒)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

ผู้ที่เสียสิทธิในการเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากระเบียบดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบพิพาทได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๐)

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน นอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกำหนดยกเว้นข้าราชการซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งระดับ ๗ หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า และยกเว้นข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับเงินวิทยฐานะชำนาญการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการ



ศึกษา ตำแหน่งนิติกร ๗ว เสียสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๓/๒๕๕๑)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

ผู้ที่เชื่อว่าเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนิตินัยนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นและไม่อาจหลีกเลี่ยงโดยวิธีการอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนชาวไทยเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมของชาติและเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ ไม่ได้แสดงให้เห็นประจักษ์เป็นรูปธรรมว่าการออกประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรออกประกาศพิพาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

ประกาศคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขายสินทรัพย์หลักของสถาบันการเงินที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้จำนวน ๕๖ แห่ง ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการประมวล ขั้นตอนการเสนอราคา ขั้นตอนการปิดจำหน่าย และวิธีการชำระราคาในการขายทรัพย์สินหลักของสถาบันการเงินดังกล่าว มิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๐)

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมและโอนกิจการระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น มีสาระสำคัญเป็นเพียงการกำหนดให้ดำเนินการโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และ



ภาระผูกพันทั้งหมดให้แก่ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โดยให้ทำเป็นหนังสือสัญญาและกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดการให้ความเห็นชอบ เท่านั้น ประกาศดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญากับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามสัญญากู้ยืม หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศกระทรวงการคลังพิพาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

เมื่อพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้การประกอบกิจการขนส่งโดยรถขนาดเล็กจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน และให้อำนาจผู้ตรวจการจับกุมผู้ฝ่าฝืนเพื่อส่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินคดีต่อไป การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดออกประกาศห้ามมิให้นารถสองแถว (ผิดกฎหมาย) มาเดินรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางที่กำหนด จึงเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ ในการประกาศเตือนผู้ที่กระทำผิด มิให้กระทำผิดกฎหมาย ประกาศดังกล่าวจึงไม่ได้กระทบสิทธิของผู้ใด ผู้ฟ้องคดีซึ่งขับรถสองแถวประกอบการขนส่งโดยผิดกฎหมายซึ่งไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ได้ตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในฐานะผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษชั้นดีเยี่ยมในคดีความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เห็นว่ามาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลดโทษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแตกต่างจากนักโทษชั้นดีเยี่ยมในคดีความผิดอื่น ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับ แต่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตราอื่นแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับ จึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตราอื่นแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับ ดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติมาตราอื่นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแตกต่างกับนักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือ



เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากบทบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากบทบัญญัติดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัตินั้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีอ้างว่า มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ชั่วคราว) เรื่อง การกำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๘ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ชั่วคราว) เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อบัญญัติฯ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และข้อบัญญัติฯ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ และต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าว หากข้อบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผลกระทบต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง และอาจต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบหรือถูกไล่เบียดให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายเอาเองและเป็นเหตุการณ์ที่ไกลเกินกว่าเหตุ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นประชาชนที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดอุดรธานีย่อมได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกข้อบัญญัติดังกล่าว โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าข้อบัญญัติทั้งสี่ฉบับก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการเฉพาะตัวอย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติทั้งสี่ฉบับได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

พระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ว่าด้วยเครื่องแบบจอมทัพ มีเนื้อหาออกมาบังคับใช้กับการแต่งเครื่องแบบจอมทัพสำหรับทหารที่มียศจอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยรับราชการทหารได้ยศสูงสุดจำสิบเอก จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔-๕/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การคำของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. นั้น เมื่อปรากฏว่าในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้สมัครเข้ารับ



การสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงถือว่ายังไม่ถูกบังคับโดยผลของประกาศฉบับพิพาท จึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับข้างต้น (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑/๒๕๕๑**)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

การที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีมติไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่สามีของผู้ฟ้องคดีซึ่งหายตัวไปโดยไม่ทราบสาเหตุ ออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ถูกลงโทษจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้อุทธรณ์การลงโทษได้เฉพาะตัวเองเท่านั้น จะยื่นอุทธรณ์แทนผู้อื่นไม่ได้ นั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อันต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎ ก.ค. ดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลกระทบจากคำสั่งไล่สามีของผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่ก็ เป็นผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ หากเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากกฎ ก.ค. ข้อดังกล่าวไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากกฎ ก.ค. ข้อดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๓/๒๕๕๐**)

### กรณีพิพาทอื่นๆ

โดยที่หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองถือหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร แต่ก็ไม่ไกลจนถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใดๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชน เป็นผู้เสียหาย หรือเป็นเจ้าของประเทศ นักกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่ตนไม่เห็นด้วยมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่ยอมให้บุคคลใดยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดีแต่เพียงว่า บุคคลนั้นมีมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้นในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง (actio





popularis) หรือเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐ โดยที่บุคคลนั้นมิได้ถูกกระทบสิทธิโดยกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้ออย่างหนึ่งอย่างใดกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งขององคมนตรีและรัฐบุรุษ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีข้ออ้างอื่นใดนอกจากการเป็นประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ เมื่อภาระในการเสียภาษีเงินได้ของผู้ฟ้องคดีขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ฟ้องคดีเอง การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อภาระเกี่ยวกับภาษีของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกพระราชกฤษฎีกาพิพาทที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๑/๒๕๕๑)

การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎนั้น ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นด้วย ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่เพียงว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในฐานะที่เป็นผู้เสียภาษีอากรเพียงประมาณแผ่นดิน โดยไม่ได้แสดงให้เห็นว่าการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจสอบว่าด้วยการจ่ายสินบนในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีอย่างไร และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียใกล้ชิดกับการเพิกถอนกฎหรือไม่เพียงใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อขอให้เพิกถอนกฎดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๓/๒๕๕๑)

## (๒) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการออกคำสั่ง

บุคคลที่สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของตนได้รับผลกระทบจากคำสั่งโดยตรง ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้น ซึ่งโดยทั่วไปย่อมได้แก่ผู้ที่เป็นคู่กรณีในการออกคำสั่ง กล่าวคือ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่ง ปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้



(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

การที่ผู้คัดค้านการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตั้งแต่แรก นอกจากมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะต้องให้ผู้นั้นมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตแล้ว ยังทำให้สิทธิของผู้นั้นถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารอีกด้วย ผู้คัดค้านจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

เจ้าของอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนเนื่องจากการต่อเติมอาคารผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง รวมทั้งมีขนาดเกินกว่าที่กฎกระทรวงกำหนด ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๕๐)

แม้อาคารที่ผู้อำนวยการเขตออกคำสั่งให้รื้อถอนจะเป็นอาคารของวัดยานนาวาและอยู่ในที่ดินของวัดยานนาวา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดคนอาศัยอยู่โดยสิทธิแห่งสัญญาเช่าและสัญญาเช่าดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดคนยังคงครอบครองอาคารและพักอาศัยอยู่ในอาคารพิพาทในขณะที่มีการรื้อถอนอาคารข้างเคียง การรื้อถอนอาคารดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่ออาคารที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดคนพักอาศัย กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดคนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากคำสั่งของผู้ผู้อำนวยการเขตข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตเปิดโรงแรมและใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้แก่บริษัท ฟ. โดยอ้างว่าบริษัท ฟ. นำที่ดินซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมไปดำเนินการก่อสร้างสถานประกอบการรีสอร์ทโดยมิได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน และการดำเนินการกิจการโรงแรมไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การออกใบอนุญาตให้เปิดกิจการโรงแรมและใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งพิพาททั้ง ๒ ฉบับ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๒/๒๕๕๒)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินยื่นหนังสือร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท แต่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธคำขอดังกล่าว แม้ว่าผู้ยื่นคำขอจะยังไม่มีเอกสารใดๆ เกี่ยวกับที่ดิน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิภาคติมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๕๐)

การที่กรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี หากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้เอกสารสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘/๒๕๕๑)

การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยื่นคำขอ ถือว่าผู้ยื่นคำขอดังกล่าวเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิเสธการออกโฉนดที่ดิน จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนการรังวัดสอยเขตที่ดิน เนื่องจากได้มีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในที่ดินทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์และทางสาธารณประโยชน์ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจากผลของการรังวัดและการแก้ไขรูปแผนที่ดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำข้างต้น ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ผู้ร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดปฏิเสธคำขอเข้าทำประโยชน์ดังกล่าว โดยไม่ให้ผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอตามแบบที่กำหนดเพื่อเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาและดำเนินการตามขั้นตอน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

ผู้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้พิจารณาเงินค่าทดแทนการเวนคืนทรัพย์สิน ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่ไม่รับคำอุทธรณ์ที่ขอให้พิจารณาค่าทดแทนไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๕๐ ที่ ๒๕๑/๒๕๕๐ และที่ ๒๕๒/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ แต่เมื่อกรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ ดังกล่าว มิใช่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงยอมถูกผูกมัดให้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามนัยข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นความเห็นของกระทรวงการคลังจึงก่อให้เกิดสิทธิแก่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ ในอันที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน และเมื่อปรากฏว่ากรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ และกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ช. และมีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงิน ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการละเลยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนางสาว ช. เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยกยอกเงินของทางราชการ เนื่องจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย แม้จะมีผลผูกพันหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีให้ต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่ความเห็นดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒-อ.๒๙๓/๒๕๔๙)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตและรับจ้างติดตั้งสัญญาณไฟจราจรและเครื่องนับเวลาถอยหลังซึ่งได้ซื้อเอกสารประกวดราคาโครงการประมูลจ้างติดตั้งเครื่องนับถอยหลังสัญญาณไฟจราจรโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเทศบาลนครภูเก็ต เห็นว่า ประกาศประกวดราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกำหนดรายละเอียดและข้อกำหนดผลิตภัณฑ์หลอดไฟ (LED) เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางราย ทำให้ผู้ฟ้องคดี



ไม่อาจเข้าเสนอราคาได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศประกวดราคาดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการรับจ้างหรือจ้างเหมาเกี่ยวกับการติดตั้งออกแบบ สัญญาณไฟจราจร สัญญาณไฟกระพริบ และเครื่องนับเวลาถอยหลังเป็นอาชีพหลัก และได้ซื้อ เอกสารตามประกาศประกวดราคาจ้างดังกล่าวโดยมีความประสงค์ที่จะเข้าเสนอราคา เห็นว่า การกำหนดรายละเอียดและข้อกำหนดของผลิตภัณฑ์ตามประกาศประกวดราคาไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจเข้าเสนอราคาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเทศบาลนครภูเก็ตดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์วิชาชีพ

โดยที่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประพฤติผิด จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ในการร้องเรียนกล่าวโทษ ทันตแพทย์ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น แม้ว่าความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่แท้จริงที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจะเกิดจากการรักษาจัดฟันของทันตแพทย์ แต่เมื่อคณะกรรมการ ทันตแพทยสภาได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้วมีมติว่ากล่าวตักเตือนทันตแพทย์ผู้ทำการรักษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว จึงยอมมีสิทธิฟ้องโต้แย้งเพื่อขอให้มีการทบทวน การลงโทษทันตแพทย์ผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็น ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาตามที่กฎหมายบัญญัติ รับรองสิทธิแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๘)

กรณีที่แพทยสภามีคำสั่งยกข้อกล่าวโทษของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวหา แพทย์ผู้ให้การรักษาว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม เป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๒/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีที่ผู้อำนวยการโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประกาศโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ เรื่อง รับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขต สารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้ทุนระดับปริญญา



โท - เอก สาขานิติศาสตร์ มีเพียง ๑ รุ่น นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและนาย ฐ. ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนดังกล่าว จึงถือเป็นการเข้าแข่งขันเพื่อเสนอตัวให้ได้รับการคัดเลือกจากผู้อำนวยการฯ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสอบคัดเลือกซึ่งผู้อำนวยการฯ แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะได้รับทุนได้รายงานผลการคัดเลือกว่า มีผู้ผ่านการประเมินและเหมาะสมที่จะได้รับทุนเพียงคนเดียว คือ นาย ฐ. ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการฯ ได้มีคำสั่งให้นาย ฐ. เป็นผู้ได้รับทุน คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สมัครรับทุนโครงการดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๐/๒๕๔๘)

นักศึกษาที่ได้รับการประเมินผลการศึกษาในระดับที่ไม่ผ่านทุกวิชาที่ได้ลงทะเบียนเรียน เป็นเหตุให้ไม่อาจสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรได้นั้น ย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนประกาศผลสอบได้ แม้ว่าภายหลังจากที่รับทราบผลการสอบ จะได้ลงทะเบียนศึกษาวิชาดังกล่าวอีกครั้งในปีการศึกษาใหม่แล้วก็ตาม ก็ไม่ถือว่านักศึกษาดังกล่าวยอมรับประกาศผลการสอบนั้น อันจะเป็นเหตุให้ไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบวิชาดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๔/๒๕๕๐)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์และเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ เป็นผู้เสียหายในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ให้ผู้กระทำความผิดระเบียบการเลือกตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๔๙)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ทำการสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ที่ได้รับการเลือกตั้งสิ้นสุดลง เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ผู้ว่าฯ มีหนังสือแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่า มีอาจถือได้ว่าบุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จึงไม่อาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ดังกล่าวสิ้นสุดลงได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ นั้น เมื่อคำสั่งของผู้ว่าฯ มีผลทำให้บุคคลที่ถูกร้องเรียนยังคงเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจอาศัยความเป็น



สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแสวงหาผลประโยชน์จากสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประชาชนผู้เสียภาษีและอาศัยอยู่ในเขตจังหวัด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๕/๒๕๔๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนชื่อของนาย จ. ตามประกาศผลการเลือกให้นาย จ. เป็นกำนันตำบลตาเป็ก เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกกำนันตำบลตาเป็ก อีกทั้งเป็นผู้สมัครรับเลือกให้เป็นกำนันตำบลตาเป็กด้วย จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องโต้แย้งประกาศดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่คณะกรรมการสรรหาบุคคล สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ โดยกำหนดว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการรัฐสภาสามัญตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานเป็นพนักงานจ้างเหมาของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นับถึงวันที่ประกาศรับสมัครด้วย ดังนั้น ผู้ที่มีคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายดังกล่าว และมีความประสงค์ที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือก แต่ไม่อาจสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้ จึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกตามประกาศดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๙/๒๕๔๙)

ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ไปช่วยปฏิบัติราชการยังสถานที่อื่น หากผู้ได้รับคำสั่งนั้นเห็นว่าเป็นการลดตำแหน่งและเสียโอกาสที่จะได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๐)



กรณีที่อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีคำสั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนพิเศษ (กรณีที่ข้าราชการได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่งแล้ว) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลโดยตรงจากคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๕๑)

กรณีที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมออกประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานศาลยุติธรรม ๖ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบและวิธีการสอบแข่งขันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าสมัครสอบแข่งขันได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสำนักงานศาลยุติธรรม ๕ และได้ยื่นแจ้งความจำนงในการสมัครสอบแล้ว แต่ได้รับแจ้งว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศสำนักงานศาลยุติธรรมข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑)

กรณีที่หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดไม่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่เห็นชอบให้ย้ายผู้ฟ้องคดีสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านดงจางอแง แต่กลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกเรียกเงินประจำตำแหน่งคืนและไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวมากกว่าเดิม กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๕๑)

กรณีที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีคำสั่งเรื่อง ให้ข้าราชการปฏิบัติราชการ โดยให้นาย อ. ทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำ และให้ผู้ที่ทำหน้าที่อยู่เดิมกลับไปปฏิบัติราชการตามตำแหน่งและสังกัด ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำและกลับไปปฏิบัติราชการในสังกัดศูนย์ศึกษาการพัฒนาการอนุรักษ์ต้นน้ำ แม้คำสั่งดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ก็ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญแล้ว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจะกระทำได้อีกแต่โดยการที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๕/๒๕๕๑)





**หมายเหตุ** ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๕/๒๕๕๑ เป็นกรณีสั่งให้พ้นจากการทำหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่ายังไม่มีผลกระทบอย่างใดต่อสถานะทางกฎหมายของผู้ที่ได้รับคำสั่งและไม่ทำให้สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ผู้ที่ได้รับคำสั่งจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๕๐**)

กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครพนม เขต ๒ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านข้าไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านโนนสว่าง และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเสียงสงคราม ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านอุ่มไผ่ แม้จะเป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าเดิม และอัตราเงินเดือนเท่าเดิม ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ทางราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากไม่สามารถนำผลงานและระยะเวลาการปฏิบัติงานในโรงเรียนเดิมไปใช้ในการขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะที่สูงขึ้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงจากผลของคำสั่งดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๕๑**)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถูกกล่าวหาว่ากระทำการที่ไม่เหมาะสมกับนิสิตคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แต่เห็นเป็นความผิดเล็กน้อย จึงให้งดโทษภาคทัณฑ์เป็นให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งอธิการบดีฯ ได้นำเหตุอื่นที่ไม่ใช่ข้อกล่าวหามาเป็นเหตุว่ากล่าวตักเตือน กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการมีหนังสือตักเตือนของอธิการบดีฯ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยเพิกถอนหนังสือว่ากล่าวตักเตือนของอธิการบดีฯ ได้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๒/๒๕๕๒**)



**(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

กรณีที่นายอำเภอม่วงสามสิบได้อนุมัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงสามสิบดำเนินการขุดลอกหนองเชียงจันทร์หรือหนองแสงจันทร์ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงบ้านน้ำค้ำน้อย ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ที่ติดกับหนองน้ำแห่งนี้ยังอุดมสมบูรณ์ด้วยไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนที่อยู่ในตำบลดังกล่าวเห็นว่าเป็นการทำลายป่าไม้ ไม่เป็นการอนุรักษ์ป่าไม้ธรรมชาติ การอนุมัติของนายอำเภอจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต ใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ ที่อนุญาตหรือมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินโครงการขุดลอกหนองดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อการกระทำของนายอำเภอ ที่ผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องมาได้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด เนื่องจากการกระทำทั้งปวงของนายอำเภอ ซึ่งอนุมัติให้ดำเนินการขุดสระในเขตซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น ผู้เสียหายในกรณีนี้น่าจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบกับการดำเนินการขุดลอกหนองเชียงจันทร์หรือหนองแสงจันทร์ก็กระทำในพื้นที่ซึ่งมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยและเป็นความต้องการของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงสามสิบด้วย ผู้ฟ้องคดีในฐานะราษฎรหรือประชาชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนตำบลม่วงสามสิบ หากเห็นว่ามีเหตุทุจริตเกิดขึ้นอันเป็นความผิดทางอาญาหรือความรับผิดทางแพ่งก็ชอบที่จะดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของนายอำเภอ จึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๔๖)

กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการทำเหมืองแร่ เป็นเพียงขั้นตอนดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาและมีคำสั่งในเรื่องนี้ต่อไป จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องมาในคดีนี้โดยประสงค์ให้ศาลปกครองเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๓/๒๕๔๘)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตต่อหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาตราด เพื่อขอลูกสร้างสะพานท่าเทียบเรือ บริเวณริมแม่น้ำตราด ซึ่งได้รับแจ้งว่าบริเวณที่ขออนุญาตปลูกสร้างอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องยื่นเรื่องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตราดก่อน แต่ปรากฏว่าต่อมาจังหวัดตราดได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมป่าไม้โดยมีความเห็นว่า ไม่สมควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอนุญาตให้ปลูกสร้างสะพานท่าเทียบเรือเพื่อใช้ขนส่งสินค้าและบริการนักท่องเที่ยวต่อไป นั้น แม้ตามหนังสือที่จังหวัดตราดมีไปถึงอธิบดีกรมป่าไม้จะให้ความเห็นว่าไม่สมควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม แต่การเสนอความเห็นของจังหวัดตราดเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี หนังสือฉบับดังกล่าวจึงมิใช่เป็นคำสั่งหรือเป็นการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายประกอบกับหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดฯ ยังมิได้มีคำสั่งปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยนิตินัย ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีใช้ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในฐานะผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๐/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่นายกเทศมนตรีนครลำปางออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในส่วนที่ก่อสร้างในที่สาธารณะประโยชน์ ไม่เช่นนั้นจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไปนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าที่ดินที่ปลูกสร้างอาคารพิพาทเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะกล่าวอ้างเพื่อใช้ยันกับนายกเทศมนตรีฯ ซึ่งได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในนามของหน่วยงานของรัฐ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิตามกฎหมายให้ถูกระทบ จึงไม่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๔/๒๕๔๗)

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารออกจากที่พิพาท สืบเนื่องจากผลของคำพิพากษาศาลยุติธรรมที่พิพากษาให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว แต่เมื่อในคดีข้างต้นนั้น ศาลยุติธรรมได้มีคำสั่งให้งดการบังคับคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลอุทธรณ์จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารจึงไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี



ซึ่งเป็นบริวารของจำเลยในคดีแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔/๒๕๕๐)

คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า ไม่ใช่หนังสืออนุญาตให้ผู้ขออนุญาตก่อสร้างทำธุรกิจค้าส่งค้าปลีก แต่เป็นการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจของห้างสรรพสินค้าจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจค้าปลีกของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเปิดใช้อาคาร มิได้เป็นผลโดยตรงจากหนังสืออนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร โดยนิตินัยจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ประกอบการค้าปลีกหรือผู้ค้ารายย่อยเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว ส่วนข้ออ้างที่ว่าเมื่อห้างสรรพสินค้าเปิดทำการ จะทำให้ความเป็นอยู่อย่างสงบอาจถูกกระทบกระเทือนจากมลพิษของท่อไอเสียและการจราจรแออัด ก็เป็นการคาดการณ์ถึงความเสียหายในอนาคต ยังไม่มีความแน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกด้านการจราจรแก่ผู้ขออนุญาตและผู้ที่อยู่ใกล้เคียงอาคาร เมื่อบ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ห่างจากอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างประมาณ ๕๐๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้เคียงหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นเสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความไม่ปลอดภัยของอาคาร หรือการเกิดอัคคีภัยแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๕๐ ที่ ๘๖๖/๒๕๕๐ และที่ ๙๑๗/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

กรณีที่บริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ทำสัญญากับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เพื่อให้บริการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้บริการกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในเชิงพาณิชย์ โดยมีข้อกำหนดห้ามบริษัทฯ ให้บริการในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดภัยต่อสังคมและความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การที่บริษัทฯ ปิดกั้นเว็บไซต์บางเว็บไซต์ ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้บริการเชื่อมโยงเครือข่ายได้ เนื่องจากเห็นว่ามัลแวร์ต้องห้ามดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาระหว่างบริษัทฯ และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่วนการที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ตรวจพิจารณาเว็บไซต์ที่เห็นว่าไม่เหมาะสม และมีคำสั่งให้บริษัทฯ ปิดกั้นเว็บไซต์ดังกล่าว ก็เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงเทคโนโลยีฯ กับบริษัทฯ



คำสั่งของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และกระทรวงเทคโนโลยีฯ จึงมิได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ใดๆ ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และกระทรวงเทคโนโลยีฯ เพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปิดกันเว็บไซต์ดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

ประชาชนทั่วไปไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพราะไม่ใช่ผู้รับคำสั่งและสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของตนไม่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับคำสั่งดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๐)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องชำระหนี้ต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ในฐานะผู้ค้ำประกันเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ แต่การที่องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เข้าดำเนินกิจการแทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เนื่องจากบริษัทดังกล่าวถูกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการ และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ โดยให้บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจทำสัญญาขายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน แต่ก็ไม่ได้มีผลกระทบต่อความรับผิดชอบและข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ ปรส. ข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๕/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

คำสั่งของรัฐมนตรีที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจวินาศภัยของบริษัทประกันวินาศภัย ย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการอุสาหกรรมรถยนต์ที่เอาประกันภัยกับบริษัทดังกล่าว แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ในค่าซ่อมรถยนต์ที่ผู้เอาประกันภัยได้นำรถยนต์มาซ่อม แต่นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนกับบริษัท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อจากเรื่องดังกล่าว จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจวินาศภัยข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๘/๒๕๕๐ ที่ ๔๙-๕๔/๒๕๕๐ ที่ ๘๒-๘๗/๒๕๕๐ และที่ ๙๓-๙๗/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าต้องการขายใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ นาย ป. ซึ่งเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัท ส. โดยอนุญาตให้อดีตภรรยาของผู้ฟ้องคดีทำสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของผู้ฟ้องคดีมอบให้แก่ นาย ป. เพื่อเป็นเอกสารประกอบการขออนุญาตขยายพื้นที่โรงงานและติดตั้งกำลังเครื่องจักรเพิ่มเติม แต่เมื่อได้รับใบอนุญาตฯ ดังกล่าวแล้ว นาย ป. ไม่ยอมจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ตกลงกันไว้ กรณีดังกล่าวแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ตรวจสอบเกี่ยวกับการขออนุญาตขยายโรงงานให้แก่บริษัท ส. แล้วเห็นว่าไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีใช้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมอนุญาตให้ขยายโรงงานดังกล่าว เนื่องจากทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสื่อมราคา ขายไม่ได้ ก็เป็นเรื่องที่ไกลเกินกว่าเหตุที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการออกใบอนุญาตขยายโรงงานข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๗/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เจ้าของโฉนดที่ดินและผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบโฉนดที่ดินเพื่อดำเนินการแก้ไข โดยอ้างว่าบางส่วนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกทับที่สาธารณประโยชน์นั้น หนังสือดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นการตอบข้อร้องเรียนและเป็นการแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีนำโฉนดที่ดินไปยื่นคำขอรังวัดสอบเขตใหม่ให้ถูกต้อง โดยส่งถึงผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นผู้ร้องเรียน ไม่ได้ส่งถึงผู้มีชื่อเป็นเจ้าของโฉนดที่ดิน และไม่มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งโฉนดที่ดินเพื่อแก้ไขจำนวนเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามหนังสือดังกล่าวก็ไม่เกิดผลเสียหายใดๆ ขึ้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าหนังสือหรือข้อความที่ระบุในหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๔๕)

กรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินพิพาท จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบแทนโฉนดที่ดินและ



จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แต่เพียงผู้เดียว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๘/๒๕๔๗**)

เมื่อผู้ฟ้องคดีรับว่าได้ครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่มีเอกสารสิทธิ แสดงการเป็นเจ้าของในที่ดินแปลงพิพาท จึงไม่มีสิทธิใดๆ ตามกฎหมายที่จะอ้างเพื่อครอบครองทำประโยชน์ในที่พิพาท การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีให้ออกจากที่ดินพิพาท เนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๘/๒๕๔๘**)

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนครอบครอง การที่นายอำเภอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้เพิกถอนและจำหน่าย ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนครอบครอง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งให้จำหน่าย ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีตามที่นายอำเภอฯ เสนอ การกระทำของนายอำเภอจึงเป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิใช่ผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของนายอำเภอ จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๐/๒๕๔๙**)

บุคคลทั่วไปที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ย่อมมิใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและการนำที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แม้จะเห็นว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและการขึ้นทะเบียนที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ตาม (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๕/๒๕๕๐**)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์โดยมิชอบ เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายหลังที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ โดยผู้ฟ้องคดีมิใช่เกษตรกรซึ่งอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ และมีได้ขอสิทธิในที่ดิน ขอเช่าหรือขอเช่าซื้อที่ดิน อีกทั้งมิได้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ข้างต้น จึงเป็นการเข้าถือครองที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๔๖**)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจวินาศภัยของบริษัทประกันวินาศภัย คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหนี้ในค่าช่อมรยณต์ที่บุคคลภายนอกเอาประกันภัยไว้กับบริษัทดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัทข้างต้นเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัท ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อจากการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว จึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจวินาศภัยข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙-๕๔/๒๕๕๐ ที่ ๘๒-๘๗/๒๕๕๐ และที่ ๙๓-๙๘/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

มติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาซึ่งไม่รับใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการเสนอความเห็นอันเป็นขั้นตอนการพิจารณาภายในของหน่วยงานทางปกครอง เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อส่งจ้างต่อไป ยังไม่กระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ยื่นเสนอราคา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๔๗)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสิทธิหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ อันได้แก่ (๑) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน (๒) พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์ (๓) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง และ (๔) ดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคที่อนุมัติให้การประปาส่วนภูมิภาคลงนามทำสัญญากับกลุ่มบริษัท ย. เพื่อผลิตน้ำประปาให้กับการประปาส่วนภูมิภาค นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้มีการทำสัญญาพิพาท ประกอบกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากหากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองพิพาทแล้ว ก็มิได้มีผลโดยตรงต่อสภาพการจ้างและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็น





ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการมีคำสั่งทางปกครองข้างต้น จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ

รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล ตามข้อร้องเรียนที่เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการต่อไป รายงานดังกล่าวจึงเป็นเพียงความเห็น ซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ร้องเรียนพฤติกรรม จึงไม่อยู่ในฐานะผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๕๘)

มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เสนอต่อปลัดกระทรวงคมนาคม เพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด มิได้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๕๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เมื่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่จับกุมเครื่องเล่นตู้เกมไฟฟ้าผิดกฎหมาย เป็นคำสั่งภายใน (ของฝ่ายปกครอง) ที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการเครื่องเล่นตู้เกมไฟฟ้า และการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดให้บริการเครื่องเล่นตู้เกมไฟฟ้าแก่ประชาชนเป็นการเตือนบุคคลเพื่อป้องกันมิให้กระทำความผิดทางอาญา จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งทั้งสองกรณีดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

มติของคณะกรรมการบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และคำสั่งของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีฐานะเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมอีกต่อไป นั้น เมื่อการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีการให้ปฏิบัติงานภายใต้หน้าที่ทางราชการของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำสาขาพึงต้องปฏิบัติ คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลต่อสถานภาพของสิทธิหรือ



หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติและคำสั่งพิพาทข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหลักการเดิมในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเดิมกำหนดให้ มีคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหลักการใหม่ที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเพิ่มเติมมาตรา ๕๘/๓ ขึ้นใหม่ซึ่งกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เอง โดยบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะผู้บริหาร ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีได้ก่อให้เกิดสิทธิในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้างต้น จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหินที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขานุการคณะผู้บริหาร จึงเป็นเพียงการอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวโดยตัวของมันเองจึงมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหินจะแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการนายกฯ ก็เป็นอำนาจของนายกฯ มิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เช่นเดิม และการที่นายกฯ มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ถ. และนาย ส. ในเวลาต่อมาให้เป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร แม้ว่าคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจะยังคงกล่าวถึงตำแหน่งเลขานุการคณะผู้บริหารอยู่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของนายกฯ ที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๒/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลตำบลร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นาย ก. และนาย ข. บริหารเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลโดยทุจริต เพื่อให้ผู้ว่าฯ ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลทั้งสอง แต่ปรากฏว่าเมื่อผู้ว่าฯ ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว มีคำสั่งให้นายอำเภอตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อสอบสวน



เรื่องดังกล่าว ซึ่งผลการสอบสวนไม่สามารถรับฟังได้ว่าบุคคลทั้งสองข้างต้นกระทำการทุจริต แต่กรณีที่มีการนำเงินไปอุดหนุนให้แก่วัดเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงมีคำสั่งให้เทศบาลตำบลฯ เรียกเงินคืนจากวัดที่ได้รับเงินอุดหนุนไปแล้ว รวมทั้งให้นายอำเภอกล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรแก่บุคคลทั้งสอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสืบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวขาดความเป็นกลาง ไม่ครอบคลุมประเด็นของข้อร้องเรียน เจตนาให้ความช่วยเหลือผู้กระทำความผิด และเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ นั้น เห็นว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทดังกล่าว อย่างน้อยจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจาก คำสั่งของผู้ว่าฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลตำบลที่เห็นว่าการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ว่าฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม เท่านั้น จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงฟ้องว่า สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงมีมติและออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สังกัดมหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์จำนวน ๑๐ ราย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นเพียง นักศึกษาของมหาวิทยาลัยรามคำแหง และการแต่งตั้งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่อง การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรงในฐานะที่เป็นนักศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการ ออกคำสั่งดังกล่าว จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๘/๒๕๔๕)

เมื่อการคัดเลือกผู้มีสิทธิเดินทางไปราชการต่างประเทศเพื่อไป ฝึกงาน ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แห่งโตเกียว ตามโครงการแลกเปลี่ยนนิสิตฝึกงานและ บุคลากรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แห่งโตเกียว นั้น เป็นการคัดเลือกบุคลากรในสถานีวิจัย สุวรรณวาทกสิกิจที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า บุคคลใดเป็นผู้ที่เหมาะสมจะได้รับการคัดเลือก เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารจัดการงานบุคคลภายในของหน่วยงาน อีกทั้ง เมื่อมีการอนุมัติให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้มีสิทธิเดินทางไปราชการต่างประเทศฯ แล้วนั้น คำสั่งอนุมัติดังกล่าวมีผลโดยตรงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ต่อตัวผู้ที่ได้รับการคัดเลือก โดยไม่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมี ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดง



พยานหลักฐานให้พอฟังได้ว่าตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการคัดเลือกหรืออนุมัติให้เดินทางไปราชการต่างประเทศตามโครงการดังกล่าวดีกว่าผู้ได้รับอนุมัติฯ อย่างไรก็ตาม ประกอบกับข้ออ้างว่าหากผู้ฟ้องคดีได้ไปราชการต่างประเทศดังกล่าว ย่อมได้รับเบี้ยเลี้ยงเดินทางและสวัสดิการอื่นๆ ตามสิทธิของทางราชการนั้น เบี้ยเลี้ยงเดินทางและสวัสดิการอื่นๆ เป็นสิทธิของผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปราชการต่างประเทศแล้วเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการดังกล่าว จึงยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๒/๒๕๔๗)

กรณีที่กรมการปกครองมีคำสั่งตัดโอนอัตราเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ (ทั่วไป) ไปตั้งจ่ายใหม่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ (ทั่วไป) ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปอยู่ในสังกัดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการลดตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้บริหารเป็นตำแหน่งผู้ปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเสียสิทธิในการสอบเลื่อนระดับเป็นเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๖ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี กับตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ในสังกัดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นตำแหน่งของกลุ่มงานเดียวกัน สามารถสลับเปลี่ยนกันได้ จึงไม่มีผลกระทบต่อความก้าวหน้าตามสายงานในโอกาสของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงานอื่นๆ ก็มิได้พิจารณาจากตำแหน่งที่เคยเป็น แต่จะพิจารณาจากคุณวุฒิและระดับ ดังนั้น การอยู่ในตำแหน่งทั้งสองจึงไม่มีการได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน รวมตลอดทั้งการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้รับผิดชอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็กำชับให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะเป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชีหรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายเอาเอง และเป็นเรื่องที่ห่างไกลเกินกว่าเหตุ จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีถูกลดตำแหน่งหรือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย นั้น ถือว่าเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่สามารถกระทำได้ตามอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั่วไปภายในหน่วยงาน ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวมิได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี และไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและส่วนได้เสียใดๆ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๐/๒๕๔๗)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รายงานตัวเพื่อรับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง ระดับ ๒ ตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดสระบุรี พร้อมยื่นหนังสือขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกขี้หนอนต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ดังกล่าว อันมีสาระสำคัญในการขอใช้บัญชีผู้ผ่านการสอบตามบัญชีของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ เพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขี้หนอน นั้น เมื่อปรากฏว่านาย ส. ซึ่งเป็นกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสระบุรี ได้ปฏิเสธการขอใช้บัญชีดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่น แต่จะต้องได้รับความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นนั้นด้วย ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการบริหารงานบุคคลที่จะต้องว่ากล่าวต่อกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงอันเนื่องมาจากการปฏิเสธการขอใช้บัญชีข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๖/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ว่างลง ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางบริหารเพื่อให้กิจการของราชการสามารถดำเนินไปได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวก่อนจะถูกสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการยังหน่วยราชการอื่น ก็ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายจากคำสั่งข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๔ ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้างานพัสดุ แต่ภายหลังมีการแต่งตั้งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุนคนใหม่แทนผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกลดชั้นจากหัวหน้างานพัสดุมาเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ แต่ก็ก็เป็นคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของหน่วยงานอันเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งและมอบหมายหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควรในการบริหารงานของรัฐภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีเพราะไม่ได้ทำให้สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ฟ้องคดีก็ยังคงดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๔ ดังเดิม จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เป็นขั้นตอนที่ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับความเป็นธรรมในการพิสูจน์ข้อกล่าวหา จึงมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิ



ของผู้ฟ้องคดี ส่วนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีตามปกติ และมีการบันทึกลงในสมุดประวัตินั้น มิได้เป็นผลโดยตรงที่เกิดขึ้นจากการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้างต้น **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๔๘)**

กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในเรื่องที่ถูกกล่าวหา (แม้เป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง) อันเป็นการดำเนินการทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยถือเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป การกระทำดังกล่าวจึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจนกว่าจะมีคำสั่งทางปกครองถึงที่สุด ซึ่งแม้ว่าในระหว่างที่มีการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอาจจะเดือดร้อนจากการถูกระงับสิทธิต่างๆ เช่น การรับบำเหน็จบำนาญ การขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การขอรับเงินรางวัลประจำปี และการเบิกค่ารักษาพยาบาล แต่หากถึงที่สุดแล้วผู้นั้นไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ย่อมได้รับสิทธิเหล่านั้นคืน ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกระงับสิทธิดังกล่าวจึงมิได้เป็นผลโดยตรงจากการที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๐)**

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นเพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาว่าการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งหากเป็นการกระทำผิดวินัยจึงจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่หากไม่ได้กระทำผิดวินัยก็ต้องมีคำสั่งยุติเรื่อง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงดังกล่าว จึงยังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๔/๒๕๕๐)**

คำสั่งให้ข้าราชการช่วยราชการและคำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกคำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการหายตัวไปของสามีผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการตามเดิม นั้น มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นเท่านั้น หากได้มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เป็นคู่กรณีตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๑/๒๕๕๐)**



**(๓) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำอื่น**

**(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน**

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดออกโฉนดที่ดินทับคลองสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีที่ดินติดกับคลองและชาวบ้านในบริเวณนั้นได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้คลองเป็นทางระบายน้ำในฤดูฝนได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย กรณีเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากคลองสาธารณประโยชน์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๕๖)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ**

สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการเทียบวุฒิการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งเมื่อสำนักงาน ก.พ. ได้เทียบวุฒิการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษาไว้อย่างไร หน่วยงานราชการก็ต้องถือการเทียบวุฒิการศึกษาที่ ก.พ. ได้เทียบไว้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สำเร็จการศึกษาว่าเหมาะสมตรงตามที่หน่วยงานจะรับเข้าทำงานหรือไม่ ดังนั้น การที่สำนักงาน ก.พ. พิจารณาเทียบวุฒิการศึกษาโดยการชี้แจงตอบข้อซักถามของผู้สำเร็จการศึกษาผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) จึงมิใช่เป็นเพียงการตอบข้อหารือตามที่ได้สอบถามไปเท่านั้น แต่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้สำเร็จการศึกษาในการสมัครเข้ารับราชการในหน่วยงานราชการ ซึ่งหากผู้สำเร็จการศึกษาเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๖/๒๕๕๙)

**กรณีพิพาทอื่น ๆ**

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวง รู้เห็นและให้การสนับสนุนการกระทำของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ซึ่งเป็นคู่สัญญาในการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวง ให้ทำการตัดต้นไม้และขุดดินในที่สาธารณประโยชน์เพื่อนำดินไปถมพื้นที่บริเวณที่ก่อสร้างอาคาร โดยมีคำขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวงยุติการกระทำที่สาธารณะดังกล่าวเกิดความเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปจากเดิม นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์



ในที่สาธารณะประโยชน์พิพาท และในฐานะประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนอำเภอปราสาทซึ่งมีหน้าที่ประสานงานและแก้ไขปัญหาของประชาชน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๑)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น นั้น เมื่อการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดให้มีกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ ได้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะต้องออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ แล้วแต่กรณีอย่างถูกต้องและรอบด้าน อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลเป็นการรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนเกินความจำเป็น โดยสภาพแล้วการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยชอบหรือมิชอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ก็ตาม จะไม่ก่อหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเลย เฉพาะแต่กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกมาใช้บังคับ หรือตัดสินใจตามรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเท่านั้น ที่ก่อหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะคดีนี้แต่เพียงสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐเท่านั้น ดังนั้น โดยสภาพของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการมา จึงไม่ก่อหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใดๆ คดีนี้มีแต่มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีลงนามในร่างความตกลงดังกล่าวเท่านั้น ที่ก่อหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๕/๒๕๕๐)





## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้อื่น จึงไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิในที่ดินดังกล่าว และไม่ได้มีส่วนได้เสียในมูลคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีเจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขจำนวนเนื้อที่ในโฉนดที่ดินพิพาทให้น้อยลงจากที่ระบุไว้เดิมในโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขเนื้อที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้อง อีกทั้ง กรณีดังกล่าวยังไม่มีข้อเท็จจริงหรือความเสียหายใดเกิดขึ้น แต่เป็นเพียงความกังวลหรือความคาดหมายของผู้ฟ้องคดีว่าจะเกิดความเสียหายจากจำนวนเนื้อที่ที่ปรากฏในโฉนดที่ดินแปลงข้างเคียงเพิ่มขึ้นจากเนื้อที่ที่แท้จริงและอาจเกิดการรุกรานที่ดินของผู้ฟ้องคดีในอนาคต จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่แก้ไขจำนวนเนื้อที่ในโฉนดที่ดินแปลงข้างเคียงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๔๕)

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินนำชี้และรับรองแนวเขตเพื่อให้ช่างรังวัดทำการรังวัดที่ดิน เป็นขั้นตอนการเตรียมการเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ยังไม่ถือว่าเป็นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินตามที่ได้รังวัดทำแผนที่ไว้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นการนำชี้และรังวัดทับที่ดินตาม ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ยกที่ดินทำหนังสือยกที่ดินกว้างประมาณ ๒๐ เมตร ยาว ๒๔๐ เมตร ให้แก่เทศบาลเพื่อก่อสร้างถนนสาธารณะ มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำตามมาตรา ๕๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่การดำเนินการดังกล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารของเทศบาลและงบประมาณที่จะดำเนินการ เมื่อเทศบาลได้นำที่ดินที่ได้รับการยกให้สร้างถนนสาธารณะมีความกว้าง ๘ เมตร และตั้งชื่อถนนตามชื่อของผู้ยกให้ จึงถือว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ยกให้ ส่วนกรณีที่เทศบาลนำที่ดินส่วนที่เหลือไปสร้างอาคารไม้เรือนแถวเพื่อให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยนั้น ย่อมเป็นสิทธิของเทศบาลในการหารายได้จากทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลตามมาตรา ๖๖ (๓) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดกับถนนสาธารณะดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากผิวจราจรของถนนคับแคบ เป็นเหตุให้ลูกค้าที่มาตลาดนัดในพื้นที่โฉนดที่ดินข้างต้นไม่สามารถจอดรถและไม่สะดวกในการจับจ่ายซื้อสินค้า ทำให้ตลาดนัดของผู้ฟ้องคดีมีลูกค้าน้อยลง จึงมิใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เทศบาลก่อสร้างถนนให้มีความกว้าง ๒๐ เมตร และให้หรือถอนอาคารไม้เรือนแถวพิพาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๔๗)



โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบเพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนด้วยตนเองแต่อย่างใด ดังนั้น รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ระบุว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิเหนือพื้นดินบริเวณชุมชนโรงกลองและให้ชาวบ้านที่อาศัยในบริเวณดังกล่าวมาเป็นเวลานานซึ่งมีเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว ย้ายออกไป ถือเป็นกรณีสิทธิมนุษยชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ พร้อมกับมีมติกำหนดการแก้ไขให้เทศบาลนำไปปฏิบัติ รวมทั้งให้รัฐสนับสนุนงบประมาณ นั้น หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับเทศบาลเท่านั้น ยังไม่มีผลทางกฎหมายออกไปกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลยกเลิกหรือเพิกถอนการตรวจสอบและรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๖/๒๕๕๐)

เมื่อการจะเป็นหรือการสิ้นไปของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เพียงประการเดียว หากแต่ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบอื่นๆ ดังนั้น การจำหน่ายที่ดินแปลงพิพาทซึ่งไม่มีสภาพเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ออกจากทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยทั่วไปรวมถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เดียวกับที่ดินแปลงพิพาทด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจำหน่ายที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงพิพาทออกจากทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างนองที่ดินเพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รับจ้างนอง คงมีเพียงสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นเงินจากการขายทอดตลาดที่ดินที่รับจ้างนองเท่านั้น จึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลถมดินได้ทำถนนเข้าหมู่บ้านผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีรับจ้างนองไว้ อันมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวแคบลงและที่ดินที่เหลือเสื่อมราคา จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกเจ้าหน้าที่เทศกิจจับกุมและปรับ กรณีจอดและขับรถจักรยานยนต์บนทางเท้าสาธารณะ ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่เทศกิจดังกล่าวเลือกปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ เนื่องจากไม่จับกุมหรือปรับบุคคลอื่นที่จอดรถบนทางเท้าในบริเวณเดียวกัน



กับผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อการที่เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่จับกุมหรือปรับบุคคลอื่นในกรณีข้างต้น ไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เพราะการจับกุมและปรับบุคคลอื่นไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย นอกจากนี้ การจับกุมและปรับผู้ฟ้องคดีก็เป็นผลอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง ไม่ใช่จากการกระทำของบุคคลอื่นที่กระทำผิดด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจจัดพิมพ์และจำหน่ายสิ่งพิมพ์และสื่อการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในประเทศไทย ฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยกเลิกการซื้อแบบเรียนและแบบฝึกหัดสำหรับนักเรียนจากองค์การคำครุสภาโดยใช้งบประมาณที่จัดสรรไว้ นั้น เมื่อการดำเนินการจัดหาแบบเรียนอันเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ มีวิธีจัดหาอยู่ ๒ แบบ คือ แบบที่หนึ่ง แบบรวมการ คือ การที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ จัดหาแบบเรียนที่ตรงตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการแล้วแจกจ่ายให้แก่หน่วยประถมศึกษาทุกหน่วย และแบบที่สอง แบบแยกการ คือ การที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ กระจายงบประมาณไปให้แก่หน่วยประถมศึกษาทุกหน่วยจัดหาเอง ซึ่งการดำเนินการทั้งสองแบบนี้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะซื้อแบบเรียนของสำนักพิมพ์ใด และโดยที่สำนักพิมพ์ตำราเรียนในประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก มิใช่มีเพียงสำนักพิมพ์ครุสภาและผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ดำเนินการจัดหาแบบเรียนจึงย่อมมีดุลพินิจในการจัดหาแบบเรียนที่ตรงตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ และมีเนื้อหากว้างขวาง ชัดเจน อ่านเข้าใจง่าย และเหมาะสมกับวุฒิภาวะและวัยของนักเรียน ดังนั้น จึงเป็นสิทธิของผู้ดำเนินการจัดหาแบบเรียนที่จะใช้ดุลพินิจและพิจารณาญาณในการเลือกสรรแบบเรียนจากสำนักพิมพ์ใดก็ได้ หากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ กระจายงบประมาณไปให้ผู้ดำเนินการการประถมศึกษาทุกจังหวัดและผู้ดำเนินการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครซึ่งได้ใช้ดุลพินิจเช่นว่าแล้ว ก็ไม่มีหลักประกันว่าผู้ดำเนินการการประถมศึกษาทุกจังหวัดและผู้ดำเนินการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครจะซื้อแบบเรียนของผู้ฟ้องคดี อาจจะซื้อแบบเรียนจากสำนักพิมพ์อื่นก็ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ จึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๙/๒๕๕๗)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่ธนาคารข้าวประจำหมู่บ้านได้หยุดดำเนินการมาเป็นเวลานาน ทำให้นางข้าวซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทางราชการใช้ในการจัดทำธนาคารข้าวถูกปล่อยให้ชำรุดทรุดโทรมและไม่มีการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงดำเนินการให้มีการรื้อถอนนางข้าวและก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ กรณีดังกล่าวไม่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีสิทธิรับบริการจากธนาคารข้าว ที่จะนำคดีมาฟ้องขอให้ยกเลิกการก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์และให้ก่อสร้างนางข้าวตามเดิมแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แก้ไขการจัดสรรงบประมาณ โดยเปลี่ยนแปลงโครงการบางโครงการนั้น เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจบริหาร งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหาร งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ออกประกาศจัดจ้างตามโครงการดังกล่าวโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์นั้น ผู้ที่จะ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมประมูลโครงการ ตามประกาศ หรือเป็นผู้ที่มีผลกระทบโดยตรงจากการออกประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้ เป็นผู้เข้าประมูลหรือได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ยกเลิกการจัดจ้างดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๐)

(๔) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการละเลยต่อหน้าที่

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายฯ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี กรมทางหลวงชนบท ไม่ดูแลทางหลวงโดยปล่อยให้บริษัทซึ่งได้รับอนุญาตให้วางท่อน้ำทิ้ง ในเขตทางหลวงชนบทดำเนินการขุดดินเพื่อวางท่อ เป็นเหตุให้ถนนเสียหายแตกร้าวและ ทรุดลง นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนที่อยู่และใช้ประโยชน์ในทางหลวงดังกล่าว จึงเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะ



มีสิทธิฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์  
ข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับบริเวณที่จัดตลาดนัด  
ซึ่งมีผู้ค้าขายวางสินค้า และมีผู้จอดรถยนต์ริมถนนรอบตลาดนัดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้  
ผู้ฟ้องคดีเข้าออกไม่สะดวก นอกจากนี้ ยังไม่มีการทำทางระบายน้ำในตลาดนัด ทำให้น้ำท่วม  
ขังและส่งกลิ่นเหม็น ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อเทศบาลแล้ว แต่ยังไม่มีการแก้ไขปัญหา เป็นเหตุ  
ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ กรณีนี้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย  
จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ระงับเหตุเดือดร้อน  
รำคาญที่มีสิทธินำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการระงับ  
เหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๕๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยในบริเวณที่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญ  
แม้จะได้มาพักอาศัยในบ้านหลังดังกล่าวเป็นครั้งคราว แต่เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ  
อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปล่อยให้  
ผู้ประกอบการร้านอาหารประกอบกิจการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปล่อยให้มีการก่อสร้าง  
อาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและใช้อาคารผิดประเภท ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ  
ความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งผลกระทบยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไข ผู้ฟ้องคดี  
จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครอง  
สูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้เจ้าพนักงานที่ดินออกเอกสารสิทธิ  
ในที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอและดำเนินการตามขั้นตอนเกี่ยวกับ  
การออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไป การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการดำเนินการดังกล่าว  
โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานใดๆ เกี่ยวกับที่ดิน ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ  
เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการ  
กระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔/๒๕๕๕)

กรณีที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินไม่ดำเนินการสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดิน  
ตามประกาศเขตเดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขต  
ที่สาธารณประโยชน์ นั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยมีหลักฐานใบเหี้ยมย่ำ  
จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้



ที่จะฟ้องขอให้อธิบดีกรมที่ดินจัดให้มีการสำรวจจริงวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและได้ทำสัญญากู้เงินพิเศษจากสหกรณ์ ย่อมเป็นผู้เสียหายจากการที่นายทะเบียนสหกรณ์ละเว้นการออกคำสั่งระงับการดำเนินงานของสหกรณ์ดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าการดำเนินงานของสหกรณ์หรือของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่สุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่านายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย และไม่สอบสวนในกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งหากเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้ง ย่อมถือเป็นผู้เสียหายด้วย แม้การที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ใดไม่ชอบด้วยระเบียบหรือกฎหมายหรือโดยทุจริตซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๕/๒๕๔๙)

ประชาชนผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะที่เทศบาลต้องปฏิบัติจัดทำตามอำนาจหน้าที่ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยให้รองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่านายกเทศมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมหรือส่วสดีภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์และตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เนื่องจากการปล่อยให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งต่อไป ย่อมจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดความโปร่งใส ไม่มี



ประสิทธิภาพและคุณภาพ และยังผลให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ของเทศบาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๐ และที่ ๔๙๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ผู้ซึ่งสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่เสียสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่ไม่นำตำแหน่งบุคลากรที่ว่างทั้งหมด มากำหนดให้เป็นตำแหน่งว่างในการรับสมัครคัดเลือกบุคคลลงตำแหน่งดังกล่าว ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีการกำหนดตำแหน่งที่ไม่มีผู้ครองตำแหน่งนั้นเป็นตำแหน่งว่าง และขอให้บรรจุผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๑/๒๕๕๐)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะข้าราชการและเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย และในฐานะประชาชน เมื่อพบเห็นการกระทำความผิดของข้าราชการย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการงดเว้นการกระทำของสำนักงานเขต ทั้งนี้ เนื่องจากการออกไปอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว สำนักงานเขตจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของสำนักงานเขตไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย และในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมายและตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินการของฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าวได้ หรือหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาและผู้กระทำผิดต้องรับผิดทางแพ่งด้วย ก็มีใช่เป็นเรื่องการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๔/๒๕๕๖)

ในขณะที่มีการก่อสร้างบ้านรายที่ถูกร้องเรียน ผู้ที่มีบ้านและที่ดินติดต่อกัน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่เคยโต้แย้งคัดค้านว่าบ้านดังกล่าวก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือการก่อสร้างอาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรืออัตรภัยอย่างไร



ทั้งตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีที่มีการปลูกสร้างบ้านดังกล่าวก็ไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือก่อสร้างอาคารใกล้ชิดติดกับอาคารของผู้อื่น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนให้มีการตรวจสอบและดำเนินการกับอาคารดังกล่าวตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ เป็นเพียงการแจ้งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ทราบและขอทราบข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่านั้น หากเจ้าหน้าที่มิได้แจ้งข้อมูลให้ทราบก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิกล่าวหาว่าผู้อำนวยการเขตละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในกรณีที่ดินมิได้เดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๙/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพอยู่ในกรุงเทพมหานครต้องเดินทางสัญจรบนท้องถนน เพียงแต่อ้างว่าหน่วยงานทางปกครองปล่อยปละละเลยให้ความอำนวยความสะดวกมาเดินเร็วรถนกิตขวางการจราจร เสี่ยงอันตรายต่อยานพาหนะของผู้ฟ้องคดีตลอดจนประชาชนทั่วไป โดยไม่ปรากฏว่าได้เกิดความเสียหายอันเป็นความเสียหายใกล้ตัวผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใกล้ชิดอย่างไร นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนจากเหตุดังกล่าว จึงยังไม่ถือว่า มีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานดังกล่าวตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๕/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินผิดพลาดในการวางหมุดหลักเขตและเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างรั้วผิดไปจากแนวเขตที่ดิน นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดวางหลักแนวเขตใหม่ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ นาย อ. กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยการดัดแปลงห้องเรียนและจ้างครูซึ่งไม่มีคุณวุฒิตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี





ได้โอนขายกิจการโรงเรียนพิพาทให้แก่ นาย อ. แล้ว จึงย่อมไม่มีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนดังกล่าวที่จะทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำข้างต้น และแม้ต่อมา นาย อ. จะทำการโอนกิจการโรงเรียนพิพาทคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องร้องเรียน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นั้น เห็นว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการดังกล่าวหรือไม่ นั้น มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๗/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่าปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่สั่งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีถูกทำร้ายร่างกายระหว่างเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ก่อสร้างฯ นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องเรียนกรณีดังกล่าวต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาให้ลงโทษทางวินัย อันเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมายและตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารในกรณีนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๗/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือการปรับระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการใด เป็นเรื่องขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในระดับต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้พิจารณาตนเองตามที่เห็นว่าเหมาะสม การที่ส่วนราชการใดควรจะมีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด ระดับใด และจำนวนเท่าใด หรือควรจะมีการปรับระดับตำแหน่งไปในทางหนึ่งทางใด มิได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งในส่วนราชการนั้น ดังนั้น มติของ ก.พ. ที่ไม่ปรับปรุงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖



เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๗ ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจทางการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควร และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการที่จะมีการดำเนินการทางวินัยหรือไม่ก็หาผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตามที่มีการร้องเรียน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทอื่นๆ

กรณีฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและวัฒนธรรมจังหวัดละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ดูแลวัดจนทำให้เป็นวัดร้าง นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชี้ให้ศาลเห็นอย่างชัดเจนว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและวัฒนธรรมจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นชาวบ้านให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงอย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๔/๒๕๕๑)

(๕) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า  
เกินสมควร

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน  
หรือเสียหายฯ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทำการรื้อถอนอาคารที่ไม่ถูกต้องนั้นแล้ว แต่เมื่อระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปพอสมควร บุคคลดังกล่าวยังไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่ง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ยังไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าว อาจถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่อยู่ติดกับอาคารที่รื้อถอนที่สาธารณะจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๓/๒๕๔๕)



(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง**

กรณีฟ้องว่ากรมสรรพาวุธทหารเรือพิจารณาอนุญาตให้บุตรของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารในเขตปลอดภัยในราชการทหารล่าช้า นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตปลอดภัยในราชการทหาร แม้อาคารนั้นจะปลูกสร้างในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีก็มีใช้ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีกล่าวหาว่ากรมสรรพาวุธทหารเรือพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวล่าช้าได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๙/๒๕๔๕)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิ นั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยโต้แย้งการไม่มีชื่ออยู่ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ย่อมไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายฯ อันเนื่องมาจากการที่กรมทางหลวงปฏิบัติหน้าที่ในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๖/๒๕๔๕)

(๖) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง**

บริษัทประกันภัยผู้รับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันภัย โดยได้ซ่อมแซมรถยนต์คันที่เอาประกันภัยซึ่งตกลงไปในที่ระบายน้ำ ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิจากผู้เอาประกันภัยในการเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมทางหลวง เนื่องจากไม่ดูแลรักษาตรวจตราปิดฝาท่อระบายน้ำในเขตทางหลวงให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของกรมทางหลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๘/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค

การอนุญาตให้ชุดคลองส่งน้ำในแนวเขตทางเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมทางหลวงชนบท เมื่อการชุดคลองดังกล่าวทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๕๗)

กรณีจังหวัดและกรมชลประทานจัดทำโครงการชุดลอกกลุ่มน้ำโดยว่าจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการ นั้น เมื่อบริษัทได้กระทำละเมิดทำให้ที่ดินของเจ้ามรดกซึ่งยังมีได้มีการแบ่งได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของเจ้ามรดกย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของจังหวัดและกรมชลประทาน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำโครงการชุดลอกกลุ่มน้ำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองข้างต้นได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๔/๒๕๕๙)

เจ้าของสิ่งเพาะปลูกหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์เข้าไปรื้อถอนทำลาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ที่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีน้ำสำหรับประชาชนเพื่ออุปโภคบริโภคตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ใช้อำนาจตัดท่อประปาหลัก (ท่อเมน) ที่เชื่อมระหว่างหมู่บ้าน โดยมีเจตนาบังคับให้ชาวบ้านในสองหมู่บ้านพิพาทใช้น้ำประปาที่ผลิตโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแทน ทั้งๆ ที่แหล่งน้ำที่นำมาใช้ผลิตน้ำประปามีปัญหาเกี่ยวกับปริมาณน้ำไม่พอจะผลิตและไม่สะอาด ซึ่งอาจมีผลต่อสุขภาพอนามัยของชาวบ้าน นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในหมู่บ้านพิพาท จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่อท่อประปาให้ราษฎรในหมู่บ้านพิพาทใช้เหมือนเดิม และให้ยกเลิกการใช้น้ำประปาที่องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและบริหารงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๑)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาย่อมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานที่ดินกระทำละเมิดด้วยการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไปในระหว่างที่ศาลมีคำสั่งให้อายัดไว้ชั่วคราว ทำให้ไม่ได้รับส่วนแบ่งในทรัพย์สิน อันเป็นการละเมิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา



ความแพ่ง และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ แม้ต่อมาเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานั้นจะได้รับเงินจากผู้ซื้อที่ดินและทรัพย์สินพิพาทแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุทำให้ความเป็นผู้เสียหายหมดไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๕/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินในส่วนที่ถูกน้ำพัดจนพังกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และปล่อยให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องขอให้มีการชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัด ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายในมูลละเมิดนั้นได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีอำนาจใช้มาตรการบังคับตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล แต่ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นตายลงหน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่นั้นได้ต่อไป หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิด จึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานทางปกครองอันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หน่วยงานทางปกครองจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร (ผู้ถูกฟ้องคดี) กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่การปกครองของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการขาดรายได้ในการบริหารงานของผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นปรากฏว่า ประเด็นเรื่องเขตพื้นที่การปกครองที่พิพาทมีความชัดเจนและยุติแล้วตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง กำหนดเขตตำบลของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งปรากฏว่าพื้นที่การปกครองที่จะจัดเก็บภาษีนั้น อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๐/๒๕๔๘)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการล่าช้า ทำให้ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากไม่ได้รับเงินเดือน อันส่งผลต่ออายุราชการ การได้บำเหน็จความชอบ และทำให้รายได้ของผู้รับคำสั่งขาดหายไป นั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้รับคำสั่งจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๔๙)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องบังคับจำหน่ายที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้ทายาทของผู้จำหน่ายชำระหนี้ หากไม่ชำระหนี้หรือชำระไม่ครบให้ยึดที่ดินที่จำหน่ายออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ โดยมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินที่บังคับจำหน่าย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเพียงได้รับชำระหนี้เป็นเงินจากการขายทอดตลาดที่ดินที่รับจำหน่ายเท่านั้น แม้องค์การบริหารส่วนตำบลและกรมทางหลวงชนบทเข้าไปถมดินทำถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีรับจำหน่ายไว้ ทำให้ที่ดินแคบและมีมูลค่าลดลง ก็ยังถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้หน่วยงานทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดหรือรื้อถอนดินที่นำมาถมถนนออกไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีฟ้องว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเงินที่ได้รับจากการบริจาค เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ถอนเงินที่ผู้ฟ้องคดีบริจาคให้มหาวิทยาลัยฯ จากบัญชีธนาคารโดยทุจริต นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้บริจาคเงินดังกล่าวเพื่อให้ใช้เป็นทุนการศึกษาของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยฯ ก็ตาม แต่เมื่อทรัพย์สินที่บริจาคดังกล่าวขาดจากความครอบครองของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีอำนาจจัดการทรัพย์สินนั้นได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ค่าชดเชยเงินบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยความก้าวหน้า  
ในหน้าที่ราชการ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อชื่อเสียง และค่าชดเชยพิเศษทำขวัญ  
เป็นค่าเสียหายที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยตรงจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่พิจารณาและมีคำสั่งเลื่อนขั้น  
เงินเดือนของข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา ข้าราชการที่ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน  
จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิ  
ฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒/๒๕๕๐)

### (๗) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากสัญญาทางปกครอง

#### (ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายฯ

แนวทางการพิจารณาคดีเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับ  
สัญญาทางปกครองนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน  
หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่  
ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองอาจแยกประเด็นพิจารณาออกได้ ดังนี้

ก. เหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งในคดีจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ  
สัญญาทางปกครอง

ข. เหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งจะต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือ  
เป็นกรณีที่อยู่ได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว

โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

#### กรณีพิพาทที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาในประเทศกับกรมพัฒนา  
ฝีมือแรงงาน (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อกำหนดว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการ  
กับผู้ฟ้องคดีเมื่อใด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเข้าปฏิบัติราชการติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองเท่าของ  
ระยะเวลาที่ได้รับทุน ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา จะต้อง  
รับผิดชอบพร้อมเบี้ยปรับจำนวนสองเท่า หรือหากปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่  
ระบุไว้จะต้องชดใช้เบี้ยปรับลดลงตามส่วนที่ได้ปฏิบัติตามสัญญาไปแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี  
กลับเข้ารับราชการแต่ต่อมาถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็น



ผู้ผิดสัญญา ต่อมาเมื่อกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่สามารถส่งได้เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรับหนังสือภายในกำหนด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ทุนตามที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปพร้อมทั้งเบี้ยปรับ ทั้งไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่ามีความสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีฟื้นความรับผิดชอบตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบตามสัญญาได้ทันที คดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้วอันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๖/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทที่สิทธิในการฟ้องคดีตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของผู้รับสัมปทาน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนซึ่งถึงแก่ความตายไปแล้ว ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้ให้สัมปทานในสัญญาสัมปทานดังกล่าวจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากการที่มีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานโดยไม่มีกำหนดซึ่งถือเป็นการผิดสัญญาสัมปทาน นั้น การที่คู่สัญญาในสัญญาสัมปทานถึงแก่ความตาย สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ ตามสัญญาย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของคู่สัญญาที่ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ว่าการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกจะยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทายาทโดยธรรมในฐานะเจ้าของรวมในทรัพย์มรดกตามมาตรา ๑๓๕๙ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดสัญญาข้างต้นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๙/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทที่มีการเรียกให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งชำระหนี้โดยระบุว่า จะบังคับจากหลักประกันและบอกเลิกสัญญาหากไม่มีการชำระหนี้

สัญญาที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำกับบริษัทเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัว เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไป ประกอบกับในสัญญามีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าว





จึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ข้อสัญญากำหนดให้การสื่อสาร มีหน้าที่ต้องให้บริษัทเอกชน คู่สัญญาใช้สถานที่ของตนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการตามสัญญา เป็นเหตุให้การสื่อสารอาศัยข้อสัญญาดังกล่าวแจ้งให้บริษัทคู่สัญญาไปทำสัญญาขอใช้อาคารสถานที่และชำระเงินค่าบำรุงรักษาสถานที่ที่บริษัทเข้าใช้ประโยชน์ เมื่อบริษัท คู่สัญญาปฏิเสธการทำสัญญา และการชำระเงินดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าบริษัท มีสิทธิใช้สถานที่ตามสัญญาข้างต้นได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน การสื่อสาร จึงได้แจ้งให้บริษัท ชำระหนี้อีกครั้งหนึ่งพร้อมทั้งแจ้งว่าจะใช้สิทธิบังคับกับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาหากไม่มีการชำระหนี้ นั้น ถือได้ว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว บริษัท คู่สัญญา จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกการแจ้งให้ชำระหนี้ข้างต้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทที่คู่สัญญาตามสัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัททำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นได้รับความเสียหาย

กรณีที่บริษัทเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาร่วมลงทุนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินกิจการโทรคมนาคมและบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่สัญญากับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว ในสัญญาดำเนินกิจการโทรคมนาคมและบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ และมีสัญญาผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาดำเนินกิจการโทรคมนาคมฯ ข้างต้น ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิตั้งตัวแทนเพื่อเป็นประธานกรรมการและกรรมการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นด้วย ต่อมา ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จงใจกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและแก่บริษัทที่จัดตั้งขึ้น เป็นเหตุให้บริษัท มีรายได้จากการประกอบกิจการลดลง กรณีดังกล่าวบริษัท ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งห้ามกรรมการฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในการแต่งตั้งนายความ ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัทฯ ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเป็นการแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในสัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท กระทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินกิจการของบริษัทที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในฐานะผู้ถือหุ้นย่อมเป็นผู้เสียหายซึ่งมีสิทธิฟ้องคู่สัญญาฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแทนบริษัทดังกล่าวได้โดยตรง ดังนั้น การที่ปรากฏว่าบริษัทข้างต้น ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้ด้วยเหตุไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการที่มาจากฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้นซึ่งมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัท จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีแทนบริษัทได้โดยตรงตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ



อันเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเนื่องจากสัญญาผู้ถือหุ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี และสัญญาดำเนินกิจการโทรคมนาคมฯ เป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๕๖)

**กรณีพิพาทที่ผู้รับทุนเห็นว่าอัตราเบี้ยปรับตามสัญญาไม่เป็นธรรม จึงขอลดเบี้ยปรับและขอคืนค่าปรับบางส่วนภายหลังจากที่ได้ขอให้คู่สัญญาทบทวนแล้ว**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ และทำสัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาได้ลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดนั้นสูงเกินไป จึงได้สอบถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับคำแนะนำให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บเต็มจำนวนไปก่อน แล้วค่อยดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีในภายหลังอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชดใช้เงินเต็มจำนวนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกร้อง และต่อมาได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนอัตราเบี้ยปรับตามสัญญาดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหนี้ตามสัญญาได้ระงับลงด้วยการชำระหนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจพิจารณาเพื่อเพิ่มหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญาได้อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดอัตราเบี้ยปรับและคืนเบี้ยปรับบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๕๙)

**กรณีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาแก้ไขข้อสัญญาโดยไม่ชอบ**

กรณีที่กรมวิทยาศาสตร์บริการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและพัฒนาเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาแนบท้ายสัญญาดังกล่าว โดยข้อตกลงเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ระบบโสตและทัศนระบู่ฯ วงเงินการปรับลดราคาของการเปลี่ยนแปลงให้ใช้แนวทางตามคำวินิจฉัยตอบข้อหารือของสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปรากฏว่าสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวให้เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณาโดยไม่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้ต้องมีการปรับลดราคาตามสัญญาจ้างโดยผู้ฟ้องคดีต้องคืนเงินให้แก่ทางราชการเนื่องจากอุปกรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนแปลงมีราคาต่ำกว่าอุปกรณ์เดิม อันเป็นการปฏิบัติตาม



ข้อตกลงแนบท้ายสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินที่ปรับลดดังกล่าวจากค่าจ้างของงวดงานที่ ๑๙ ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการปรับลดจำนวนเงินข้างต้นไม่ถูกต้อง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล นั้น กรณีเป็นการโต้แย้งข้อสัญญาอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๘/๒๕๔๙)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

**กรณีพิพาทที่เป็นการฟ้องขอต่อสัญญาโดยที่ยังไม่ได้ยื่นคำขอต่อสัญญา**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายน้ำดื่มในโรงเรียนของรัฐ มีกำหนด ๑ ปี ก่อนครบกำหนดอนุญาตเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนได้จัดให้มีการยื่นซองเสนอราคาในปีต่อไป ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นซองเสนอราคาแต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวว่าไม่รับพิจารณาของของผู้ฟ้องคดี ต่อมาได้มีการเรียกให้ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นเนื่องจากได้รับทราบจากร้านค้าด้วยกันว่าจะไม่ได้รับการพิจารณา และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจำหน่ายน้ำดื่มเพียงผู้เดียวต่อไป นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นซองเสนอราคาหรือยื่นคำขอต่อสัญญาหรือขออนุญาตใช้สถานที่เพื่อขายเครื่องดื่มต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นกรณีซึ่งยังไม่มีกรกระทำหรือคำสั่งใดๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นการไม่รับคำขอหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐/๒๕๔๔)

**กรณีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาในสัญญาพิพาท ย่อมไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากสัญญาดังกล่าว**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องว่าการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการผลิตไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับโรงไฟฟ้าเอกชนมีข้อกำหนดที่ทำให้รัฐเสียเปรียบ ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะต้องใช้ไฟฟ้าราคาแพง จึงฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาดังกล่าว นั้น เนื่องจากเงื่อนไขในสัญญา มีผลใช้บังคับเฉพาะคู่สัญญา บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากข้อสัญญาดังกล่าวย่อมมีเพียงผู้ที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ไม่ได้เข้าเป็นคู่สัญญา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากสัญญาดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๔)



กรณีที่ดินบุคคลเอกชน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาระหว่างการก่อสร้างในทางนวดที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประสบปัญหาทางการเงินอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงขอเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลเอกชนรายอื่น (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อให้เข้ามาทำงานนวดที่ ๓ ให้แล้วเสร็จตามสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาดังกล่าวและขอให้ชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการอนุมัติเปลี่ยนแปลงคู่สัญญา นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีและยังไม่ได้เข้าปฏิบัติงานตามสัญญาหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๔๘)

กรณีการเคหะแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ กำหนดให้บริษัทที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๕ มีสิทธิได้รับการว่าจ้างให้จัดการดูแลชุมชนโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดีโดยวิธีพิเศษ ซึ่งโดยผลของข้อบังคับดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงทำสัญญาว่าจ้างให้บริษัท จ. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีถือหุ้นอยู่ร้อยละ ๔๘ เป็นผู้จัดการดูแลชุมชนโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดีตามแนวทางของข้อบังคับข้างต้น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าการจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเสรี ส่งผลให้มีการยกเลิกสัญญาจ้างระหว่างบริษัท จ. กับผู้ถูกฟ้องคดีและจัดให้มีการประกวดราคาเพื่อหาผู้รับจ้างรายใหม่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท จ. ได้รับความเดือดร้อนเพราะต้องออกจากงาน จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับใหม่ที่ออกมายกเลิกข้อบังคับฉบับเดิม และให้ยกเลิกการประกวดราคาครั้งใหม่ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างบริษัท จ. เพื่อดูแลโครงการดังกล่าวต่อไป นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเลิกจ้างบริษัท จ. ไม่ให้จัดการดูแลโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการเลิกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นคู่สัญญา ซึ่งหากการเลิกจ้างดังกล่าวจะทำให้มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นก็เป็นข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญาจ้างเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่คู่สัญญาจ้างให้จัดการดูแลโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๘)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างช่วงจากบริษัท ค. ตามสัญญาดำเนินงานวางระบบสุขาภิบาลและดับเพลิงในโครงการจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนิสิต โดยบริษัท ค. เป็นคู่สัญญากับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องโต้แย้งกรณีที่ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างบริษัท ค. และมีคำสั่งห้ามมิให้มีการเคลื่อนย้ายเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ออกจากบริเวณก่อสร้างหอพักดังกล่าว นั้น เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีรับจ้างช่วงจากบริษัท ค. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่คู่สัญญาตามสัญญาจ้างก่อสร้างข้างต้น ดังนั้น การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญากับบริษัท ค. จึงไม่มีผลผูกพันต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๔๙)

กรณีพิพาทที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามสัญญา เป็นกรณีที่ลูกหนี้อาจปฏิเสธการชำระหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ได้หากเห็นว่าไม่ชอบ จึงยังไม่อาจถือว่าลูกหนี้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องโต้แย้งการเรียกให้ชำระหนี้ดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขครบตามสัญญาลาศึกษาต่อโรงพยาบาลดังกล่าวจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาต้องชดใช้เงินตามที่กำหนดในสัญญาพร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด นั้น ถือว่าเป็นกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาข้างต้นได้ และผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเรียกให้ชำระเงินไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไร ก็ชอบที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการเรียกให้ชำระหนี้ดังกล่าวต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๖/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทุนเพื่อศึกษาระดับปริญญาโท โดยทำสัญญาของข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศกับกรมโยธาธิการและผังเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีจบการศึกษา ปรากฏว่าสถาบันที่เข้าศึกษาไม่ได้ให้วุฒิปริญญาโท แต่ให้เป็นเพียงประกาศนียบัตร ทั้งที่เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้ฟ้องคดีต้องกลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนเป็นเวลาสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวทำให้ไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และไม่ใช่วุฒิปริญญาโทของผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติการงดใช้ทุนให้กับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการชดใช้ทุนตามสัญญาข้างต้น นั้น สัญญาลาศึกษาต่อมีวัตถุประสงค์หลัก



ให้ผู้ฟ้องคดีกลับมารับราชการในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายและค่าปรับกรณีทำผิดสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้ชดเชยค่าเสียหายตามประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญานั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวไม่ชอบหรือไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิปฏิเสธการชำระหนี้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ ซึ่งหากข้อปฏิเสธของผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลที่รับฟังได้ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีอาจจะระงับการเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ตามที่แจ้งมาก็ได้ ดังนั้น ในชั้นนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๐/๒๕๔๗)

**กรณีพิพาทที่ยังไม่มีการแจ้งเหตุขัดข้องที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ไม่อาจถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้นแล้ว**

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีรับจ้างกรุงเทพมหานครในสัญญาก่อสร้างปรับปรุงถนน และรับจ้างการประปานครหลวงในสัญญาก่อสร้างวางท่อประปาตามโครงการปรับปรุงถนนดังกล่าว แต่นับจากวันทำสัญญาจนถึงวันฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่อาจเริ่มทำการก่อสร้างตามสัญญากับการประปาฯ ได้ เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ทำการก่อสร้างด้วยเหตุมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ อันเป็นพฤติการณ์ที่อยู่นอกเหนือการคาดหมายของคู่สัญญาและวิญญูชนในการเข้าทำสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำตามสัญญาจ้างได้ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อประปาข้างต้น นั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวไม่ใช่ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญา ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเริ่มทำงานตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญาให้การประปาฯ ทราบ อันจะทำให้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาเกิดขึ้น สำหรับข้อที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะอาจถูกริบหลักประกันและถูกขึ้นทะเบียนเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้เป็นเหตุบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิทางศาลได้เพราะถือว่าเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญานั้น เมื่อปรากฏว่าคดีไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๒/๒๕๔๖)



**กรณีพิพาทที่มีการทำหนังสือรับสภาพหนี้ ย่อมเป็นการยอมรับจำนวนหนี้ตามที่ได้รับสภาพหนี้ไว้ กรณีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนหนี้ตามสัญญาที่พิพาท**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อตามสัญญาลาศึกษาต่อกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ใช้ในการศึกษา หากผิดสัญญาจะถูปรับเป็นสองเท่าของระยะเวลาดังกล่าว ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดตามสัญญาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับและค่าเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับสภาพหนี้ตามหนี้เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บ ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีขัดกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะตามระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีได้เพียงหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่ใช้ไปในการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญารับสภาพหนี้ข้างต้น นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับสภาพหนี้กับผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมผ่อนชำระชดใช้เบี้ยปรับและค่าเสียหายเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา การรับสภาพหนี้ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจริงตามจำนวนที่รับสภาพหนี้ กรณีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระหนี้จำนวนเท่าใด เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดในสัญญาโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนร่วมในการกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๔๖ และที่ ๕๗๘/๒๕๔๗)

**กรณีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้โอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างก่อสร้างตามสัญญาไปให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว ย่อมไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องขอให้คู่สัญญาจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ตน**

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพยาบาลและอาคารสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาโอนสิทธิการรับเงินค่าจ้างก่อสร้างตามสัญญาดังกล่าวให้กับนิติบุคคลอื่น โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิการรับเงินค่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างก่อสร้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนิติบุคคลอื่น ย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย สิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างรวมถึงค่าจ้างตามสัญญาที่สามารถปรับราคาได้ตลอดจนสิทธิในการรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ย่อมโอนไปยังผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องในเงินดังกล่าว อันทำให้ผู้ฟ้องคดี



ไม่ใช่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๐/๒๕๔๗)

**กรณีพิพาทที่ไม่มีข้อกำหนดในสัญญาให้คู่กรณีมีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาโดยไม่ได้ขอสงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญา จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อกำหนดในสัญญาที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดิน คสล. กับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อกำหนดรายการก่อสร้างบางรายการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีการประกาศประกวดราคานั้น เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามเป็นคู่สัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาไม่เป็นธรรมก็ชอบที่จะขอแก้ไขก่อนการลงนาม หรือปฏิเสธไม่ลงนามในสัญญาเสียตั้งแต่ต้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาโดยมิได้ขอสงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญาไว้ ประกอบกับในสัญญาจ้างมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญามีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดรายการก่อสร้างดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากข้อกำหนดในสัญญาที่ตนได้ยินยอมลงนามแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๔๘)

**กรณีพิพาทที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งปฏิเสธการปฏิบัติในเรื่องที่ไม่ได้มีข้อตกลงไว้ในสัญญา ย่อมไม่กระทบสิทธิของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

กรณีที่ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว มีระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ โดยในสัญญาดังกล่าวไม่มีข้อตกลงว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องต่อสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีหรือออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีและไม่มีระเบียบหรือคำสั่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามสัญญา ความผูกพันของคู่สัญญาย่อมสิ้นสุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพักงานตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง





ศาลปกครองฯ ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อไม่มีข้อตกลงในสัญญาหรือมีกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ ดังกล่าว ทั้งหนังสือรับรองการปฏิบัติงานก็ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ จะขอจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการออกหนังสือรับรองดังกล่าว จึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๕/๒๕๔๘)

**กรณีพิพาทที่หนึ่งตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาหลักไม่อาจฟ้อง บังคับได้โดยสภาพ เนื่องจากอยู่ในระหว่างการวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง หนึ่งตามสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นหนังสืออุปกรณ์ย่อมยังไม่อาจฟ้องบังคับได้เช่นเดียวกัน ผู้ว่าจ้างจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ค้ำประกันให้รับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน**

กรณีที่มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างบริษัท อ. ให้ทำการขุดลอกเพื่อขยายร่องน้ำในบริเวณท่าเรืออุตสาหกรรม มาบตาพุด โดยสัญญาจ้างดังกล่าวมีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมาปรากฏว่าบริษัท อ. ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ แจ้งบอกเลิกสัญญาพร้อมกับขอสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการ บอกเลิกสัญญา รวมทั้งขอริบหลักประกันสัญญา และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมา ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน แต่บริษัท อ. ได้นำกรณีดังกล่าวเสนอต่ออนุญาโตตุลาการ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อตกลงในสัญญา จากนั้น ในขณะที่ข้อพิพาทอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ในชั้นอนุญาโตตุลาการ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน นั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับหนึ่งตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ บริษัท อ. ซึ่งเป็นหนี้ประธานยังอยู่ในชั้นอนุญาโตตุลาการ จึงเป็นหนี้ที่ยังไม่อาจบังคับได้ โดยสภาพ ดังนั้น หนึ่งตามสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหนังสืออุปกรณ์ จึงยังไม่อาจบังคับได้เช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๖/๒๕๔๙)



กรณีพิพาทที่การดำเนินกิจการของบริษัท (ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง) เป็นอำนาจของคณะกรรมการของบริษัท ผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทตามอัตราส่วนของผู้ถือหุ้น ย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาซึ่งบริษัทเป็นคู่สัญญากับบุคคลภายนอกได้ด้วยตนเอง

กรณีที่ผู้ถือหุ้นของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ยื่นฟ้องบริษัท อสมท.ฯ เพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกระหว่างบริษัท อสมท.ฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ยู.บี.ซี.) โดยอ้างว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีในฐานะของผู้ถือหุ้น นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินกิจการดังกล่าวที่ทำขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัทยูไนเต็ด บรอดคาสติ้งฯ ประกอบกับการดำเนินกิจการตามสัญญาข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดี อันได้แก่ การปฏิบัติตามสัญญา การเลิกสัญญา รวมทั้งการใช้สิทธิต่อศาล อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทตามอัตราส่วนของผู้ถือหุ้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในฐานะที่เป็นประชาชนและในฐานะผู้บริโภคนั้น ก็ยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาร่วมดำเนินการดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๔๙)

(๘) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการกระทำที่เป็นความรับผิดชอบอื่น

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โดยหลักการแล้ว ในการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎซึ่งเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ที่จะถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง ได้แก่ ผู้ที่จะถูกกฎนั้นบังคับใช้กับตน ดังนั้น เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตเวนคืน เช่น ผู้เช่า ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๗ฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการตราขึ้นโดยมิได้ปฏิบัติตามมติของกรรมการร่วม ๓ ฝ่าย ซึ่งประกอบไปด้วยกรมทางหลวง กรมการผังเมือง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี นั้น เมื่อการมีอยู่ของพระราชกฤษฎีกาพิพาททำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๖/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าที่ดินบางส่วนของที่ดินแปลงที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาพิพาทเพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารพาณิชย์ นั้น การที่มีประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพิพาทเป็นเหตุให้สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งซึ่งเป็นรั้วสังกะสีถูกเวนคืน อีกทั้งต้องให้การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ใช้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเช่าบางส่วน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกพระราชกฤษฎีกาพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๕/๒๕๔๖)

อย่างไรก็ตาม การฟ้องขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนโดยตรงเท่านั้น กล่าวคือ หากบุคคลใดอาจจะได้รับผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใดจากความมีอยู่ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการมีพระราชกฤษฎีกาพิพาทที่ถือว่ามีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดซึ่งเป็นราษฎรผู้มีที่ดินทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยในท้องที่ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีแนวถนนโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ตัดผ่านอ้างว่า หากให้มีการก่อสร้างทางสายนี้จะทำให้ราษฎรตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประสบปัญหาน้ำท่วมเพราะเป็นการสร้างทางขวางทางน้ำ เมื่อฝนตกจะทำให้ น้ำท่วมขังเป็นผลให้พื้นที่การเกษตรและหมู่บ้านเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถือได้ว่า



ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่ง ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพิพาททั้งหมดหรือบางส่วน อันเป็นคำบังคับตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอน พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๐/๒๕๔๖)

สำหรับกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์นั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ที่จะถือว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่ง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับ คำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เช่น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่ยื่นอุทธรณ์ เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่รัฐมนตรีมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑/๒๕๔๗ ที่ อ.๗๓/๒๕๔๘ ที่ อ.๑๐๓/๒๕๔๘ และที่ อ.๑๙๔/๒๕๔๙)

ส่วนกรณีการฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำเกี่ยวกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ที่จะถือว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้สั่งห้ามการกระทำ ได้แก่ ผู้ที่ได้รับ หรือจะได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น เช่น

เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนยอมเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดี ว่าการออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แจ่งกำหนดวันเข้าทำการรื้อถอนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศดังกล่าว และห้าม มิให้ทำการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๔๗)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินเพื่อก่อสร้าง คลองชลประทาน โครงการระบบส่งน้ำลำนางรองนั้น ที่ดินพิพาทดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความ ครอบครองของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น หากจะมีการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับค่าขนย้ายตามมติ



คณะรัฐมนตรี เนื่องจากที่ดินได้ถูกเขตการก่อสร้างโครงการชลประทาน การฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวจึงเป็นสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๒/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทให้ เนื่องจากหลักฐานทางทะเบียนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้โอนเปลี่ยนแปลงตามหลักฐานสารบัญชีทะเบียนเป็นชื่อบุคคลอื่นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ยังมีปัญหาดังกล่าวผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมสามารถนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสินตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ ต่อเมื่อปัญหาข้อโต้แย้งนั้นยุติลงโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าทดแทนจำนวนพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำเงินดังกล่าวไปฝากกับธนาคารออมสินตามกฎหมายเช่นนั้น จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๔๖)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่เกี่ยวกับขั้นตอนการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และการแจ้งการเข้าครอบครองหรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยสรุปว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเวนคืนตามคดีนี้ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้วางเงินค่าทดแทนโดยวิธีนำฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน และมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน ก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์หรือ



ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินสายที่เป็นมูลเหตุพิพาท ในคดีนี้ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ส่วนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปตกลงเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาหนองแค ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ไม่มีผลเป็นการบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องไปทำความตกลงค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือต้องนำหลักฐานที่ดินไปแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่สำนักงานที่ดินแต่อย่างใด การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามคดีนี้มีผลบังคับตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีข้อหานี้ต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๓/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แจ้งกำหนดวันเข้าทำการรื้อถอนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ ของกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) (โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)) โดยอ้างว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กับขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้เขารื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ที่อยู่ในชุมชนป้อมมหากาฬ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมูลคดีนี้สืบเนื่องจากการเวนคืนอาคารและสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การพิจารณาถึงการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเวนคืน จึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสำคัญ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีกลุ่มที่ฟ้องในฐานะผู้เช่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งไม่มีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือตามนัยมาตรา ๑๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับผู้ฟ้องคดีในกลุ่มที่ฟ้อง ในฐานะผู้อาศัยในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้เป็นเพียงผู้อาศัยในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบริเวณที่ต้องเวนคืนโดยมิได้เป็นเจ้าของหรือ



ผู้ครอบครองโรงเรือนโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมิได้เป็นผู้เช่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในบริเวณที่ต้องเวนคืน ผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้จึงมิได้เป็นบุคคลที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้จะเห็นว่าตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้มีมิได้เป็นบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๔๗)

#### (๙) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำในกรณีอื่น ๆ

สำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำในกรณีอื่น ๆ นี้ มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่วินิจฉัยวางแนวทางเอาไว้ ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

การเสนอคดีต่อศาลปกครองโดยทำเป็นคำร้องขอตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ถือว่าเป็นคำฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เหตุแห่งการยื่นคำร้องขอต้องเป็นไปตามที่ มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนด คือ ต้องมีกรณีที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน แล้ว แต่ไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ถูกร้องได้ทำการรื้อถอนอาคารที่เป็นมูลพิพาทเสร็จเรียบร้อยแล้ว เช่นนี้ ศาลถือว่า เหตุแห่งการร้องขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกร้องตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หหมดสิ้นไปแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ศาลจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๑๔๖/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๔๗/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๔๘/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๔๙/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๕๐/๒๕๔๘ และที่ ๑๑๕๑/๒๕๔๘)<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



**๒) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้**

**(๑) หน่วยงานทางปกครอง**

**(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน**

แม้ว่าอำนาจการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นของนายอำเภอท้องที่ก็ตาม แต่ในขณะที่เดียวกันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย และแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนกระจายอำนาจและดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๒ (๑) ประกอบกับ มาตรา ๓๐ (๑) (ก) และ (๒) และแม้การดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวจะยังไม่เสร็จสิ้นลงก็ตาม ก็มิได้เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายได้พิจารณาเห็นว่า ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เอกชน โดยที่ดินบางส่วนทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ราษฎรในพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖)





(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอขอให้ใช้อำนาจในการระงับการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากยังมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวโดยนายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลระงับการดำเนินการไว้ก่อน แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลกลับออกประกาศประกวดราคาจ้างถมลูกรังบดอัดแน่นในที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้ก่อสร้างลานกีฬา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามนายองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินตามคำสั่งของนายอำเภอ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีข้างต้นและมีความเห็นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้เงินคืนให้แก่รัฐ รัฐจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลที่จะสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีดังกล่าว และหากนายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ปฏิบัติตามหนังสือของนายอำเภอ และนายอำเภอเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือเป็นการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอก็สามารถเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ปฏิบัติตามหนังสือของนายอำเภอ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๙/๒๕๔๘)

(๒) ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐ

เนื่องจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในฐานะของประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐนั้น อาจเป็นได้ทั้งกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายฯ จากการให้บริการในกิจการของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้มีการกล่าวถึงกรณีตัวอย่างของคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงขอเสนอตัวอย่างคำวินิจฉัยเฉพาะกรณีของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ ในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการในกิจการของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้



## (ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ

กรณีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๑๑ ราย) ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากก่อนตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบขั้นตอนและเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็น บมจ. กฟผ. และเป็นการโอนสิทธิและทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไปเป็นของ บมจ. กฟผ. ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการเวนคืนที่ดินซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว นั้น เห็นว่า มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ เมื่อการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าและเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถึงที่ ๑๑ ในฐานะประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า แม้ว่า จะไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง แต่ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิเข้าแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และยังเป็นผู้ที่มีสิทธิของซื้อหุ้นก่อนประชาชนทั่วไปตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไปเป็น บมจ. กฟผ. ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นพนักงานของ



การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้รับความกระทบโดยตรงต่อสถานภาพการเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบเอ็ดรายจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๙)

กรณีที่มีมูลหนี้เพื่อผู้บริโภคร (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๕ ราย) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดำเนินการเปลี่ยนสภาพ (แปลงสภาพ) ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงพลังงาน ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคณะรัฐมนตรี ตราพระราชกฤษฎีกา ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากตราไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อบังคับของมูลนิธิระบុ วัตถุประสงค์ไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค ส่งเสริมและประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ เมื่อการฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับจัดการทรัพย์สิน ของประเทศอันมีมูลค่าสูงและเกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งอำนาจ มหาชนของรัฐ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนสภาพ ปตท. และการตรา พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอันมีสภาพร้ายแรงจนถือได้ว่า การเปลี่ยนสภาพ ปตท. และการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่มีผลในทางกฎหมาย หรือมีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรืออำนาจมหาชนของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีนี้จึงเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และถือได้ว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการเปลี่ยนสภาพ ปตท. และการตราพระราช กฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค

กรณีฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกประกาศกำหนดประเภทของเอกสารที่ราษฎรต้องยื่นประกอบคำร้องขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ราษฎรที่ยื่นคำขอใช้ไฟฟ้าต้องยื่นคำขอพร้อมสัญญาเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดให้ต้องยื่นเอกสารดังกล่าวเป็นการสร้างเงื่อนไขในการขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ปกติ อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปฏิเสธการขอใช้ไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้รับการยืนยันว่าไม่สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว และมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่าแม้คำขอของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้รับอนุมัติชัดเจนว่าขอให้เพิกถอนคำสั่งฉบับใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกระทำและคำสั่งของผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำไปตามคำสั่งของผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นการใช้กฎหมายโดยมิชอบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศและคำสั่งดังกล่าวด้วย เนื่องจากการที่ศาลจะมีคำสั่งให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอได้ ศาลต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศและคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่านุรักษ์น้ำบาดาล และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่านุรักษ์น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๕๗ เนื่องจากได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลเป็นผู้ชำระค่านุรักษ์น้ำบาดาล ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลกับผู้ใช้น้ำบาดาลรายย่อย เพราะผู้ใช้น้ำบาดาลรายย่อยไม่ยอมชำระค่านุรักษ์น้ำเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องประสบภาวะขาดทุนจากการให้บริการน้ำประปาบาดาล นั้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการธุรกิจจอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปาหรืออยู่ในข่ายที่จะต้องดำเนินการจำหน่ายน้ำประปาบาดาลให้แก่ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ของตน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลบังคับของกฎกระทรวงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีต้องมีคำบังคับของศาล โดยสั่งให้เพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๓/๒๕๕๙)



**(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค**

การที่องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยอนุมัติให้ปรับราคาค่าบริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของ UBC โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการอนุมัติดังกล่าวมีเพียงผู้ที่เป็นสมาชิกของโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของ UBC เนื่องจากต้องชำระค่าบริการเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทยซึ่งเป็นเจ้าของคลื่นวิทยุโทรทัศน์ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕/๒๕๔๘)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม**

ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันอย่างเสรี สำหรับประชาชนทั่วไปแม้จะอ้างว่าเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมของชาติและเป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ ก็มีผู้ใช้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากประกาศดังกล่าว และหากมิได้แสดงว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายให้ประจักษ์และเป็นรูปธรรม ก็มิอาจเป็นผู้เสียหายจากประกาศดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๐)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจ**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้บริโภคสื่อขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยกเลิกและแปลงสภาพ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเดิมเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปเป็นบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (บมจ. อสมท.) ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บริโภค นอกจากนี้ กระบวนการแปลงสภาพ อ.ส.ม.ท. ยังขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เนื่องจากการ



แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บมจ. อสมท. กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด จึงมีผลให้การดำเนินการของ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการกำหนดราคาหุ้น การจัดสรร และการกระจายหุ้นไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก่อความเดือดร้อนหรือ เสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว อย่างไรก็ตาม ทั้งโดยเหตุผลของเรื่องก็ไม่ใช่การกระทำที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนผู้บริโภคสื่อของ อ.ส.ม.ท. คนใดคนหนึ่งโดยตรง และเป็น การเฉพาะตัว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๑/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิรับบริการธนาคารข้าวประจำหมู่บ้าน ย่อมเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการรื้อถอนนางข้าว และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่เมื่อธนาคารข้าวประจำหมู่บ้านที่พิพาทได้หยุดดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๐ และนางข้าว ก็ถูกปล่อยให้ชำรุดทรุดโทรมและไม่มีการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการให้มีการรื้อถอนนางข้าวและก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ดังกล่าว จึงไม่ก่อความ เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในหมู่บ้าน แต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุข

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้บริการน้ำประปาและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลฟ้องขอให้การประปาส่วนภูมิภาค โอนกิจการประปาชนบทคืนให้แก่เทศบาลตำบล ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้มีการโอนระบบประปาชนบทให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เมื่อกิจการประปาสุขาภิบาลเป็นทรัพย์สินของรัฐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมี ส่วนดำเนินการทางงบประมาณมาให้ ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือดำเนินการดังกล่าว การที่เทศบาลตำบลโอนกิจการประปาให้การประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนนั้น การดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาคย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์



โอนกิจการประปาส่วนภูมิภาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือบังคับให้มีการโอนกิจการประปาให้เทศบาลตำบลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๔)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องว่า การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้ากับโรงไฟฟ้าเอกชนหลายฉบับ อาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เพราะจะต้องชำระค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กับโรงไฟฟ้าเอกชนทุกฉบับและขอให้ยกเลิกหรือละเว้นค่าปรับหรือค่าเสียหายใดๆ ที่โรงไฟฟ้าเอกชนจะฟ้องร้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่าข้อตกลงที่กำหนดในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กับโรงไฟฟ้าเอกชนมีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่เป็นคู่สัญญา บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อสัญญาดังกล่าวย่อมมีเพียงผู้ที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าจึงไม่ใช่ผู้เสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๔)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ยูไนเต็ดบรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (UBC) เนื่องจากเห็นว่าบริษัท อสมทฯ ไม่ได้จัดให้มีการเปิดประมูลเป็นการทั่วไปตามระเบียบของทางราชการ จึงเป็นการทำสัญญาที่ไม่ชอบและเป็นการทำสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้นประชาชน และผู้บริหารได้รับความเสียหาย นั้น เมื่อบริษัท อสมทฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่แปลงสภาพมาจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจบริษัท อสมทฯ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการทำนิติกรรมต่างๆ จะมีผลผูกพันบริษัท อสมทฯ ซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของบริษัท อสมทฯ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกที่บริษัท อสมทฯ ทำขึ้น ประกอบกับในการดำเนินกิจการของบริษัท อสมทฯ ซึ่งรวมทั้งการปฏิบัติตามสัญญาหรือการเลิกสัญญาร่วมดำเนินกิจการดังกล่าว ตลอดจนการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการของบริษัท อสมทฯ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดฯ และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทตามอัตราส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง อีกทั้งข้ออ้างที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในฐานะที่เป็นประชาชนและในฐานะผู้บริหารนั้น ไม่อาจรับฟังได้ จึงยังไม่อาจถือได้ว่า



ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๕๙)

### (๓) คณะบุคคล

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีที่สมาคมด้านน้ำ ทีดีเอ (ประเทศไทย) กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๕๕ ราย) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอันเกี่ยวกับกิจกรรมด้านน้ำในจังหวัดภูเก็ต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตออกประกาศจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ เรื่อง กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมที่เป็นการเก็บหรือทำลายปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการัง หรือการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือมีผลกระทบหรือทำให้ปะการัง ซากปะการัง ถูกทำลายหรือเสียหายในเขตบริเวณพื้นที่ทะเลจังหวัดภูเก็ตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ การประกอบกิจกรรมด้านน้ำทุกชนิด และการประกอบกิจกรรมการแข่งเรือหรือขับเรือเร็วทุกชนิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดเสรีภาพและความเท่าเทียมในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากการควบคุมเฉพาะผู้ประกอบการด้านน้ำที่มีสถานที่ตั้งในจังหวัดภูเก็ตเท่านั้น แต่ไม่ควบคุมผู้ประกอบการด้านน้ำในจังหวัดอื่นที่เข้าไปประกอบกิจกรรมในเขตบริเวณพื้นที่ทะเลจังหวัดภูเก็ตด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือแก้ไขประกาศดังกล่าว รวมทั้งขอให้ศาลมีคำสั่งให้ชะลอการบังคับตามประกาศจังหวัดภูเก็ตพิพาท ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เห็นว่า เนื่องจากประกาศพิพาท ผู้ว่าราชการจังหวัดออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๓) ซึ่งกำหนดให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีภารกิจหลักภายใต้อุดมการณ์การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข โดยการสร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน และข้อ ๘ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ชี้แจงนำกลยุทธ์โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ จึงถือได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดให้มีการขออนุญาตและวางหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจกรรมด้านน้ำแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการกำหนดภารกิจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัด





แบบบูรณาการในเชิงบริหารอย่างกว้างๆ เท่านั้น อีกทั้งหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและขออนุญาตของผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำต้องส่งหลักฐานหรือรายงานข้อมูลหลายประการ ซึ่งบางข้อมูลเป็นความลับทางการค้า หรือเป็นรายงานแสดงจำนวนรายได้ ภายในห้าวันนับจากวันสิ้นเดือน เป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้กับผู้ประกอบกิจกรรมดำน้ำ ประกาศดังกล่าวจึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่จะให้ประกาศพิพาทมีผลใช้บังคับต่อไปนั้น หากต่อมาศาลเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศพิพาท มีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับผลกระทบจากประกาศกลับคืนสู่ฐานะเดิม ก็จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ประกอบกับยังไม่ปรากฏว่าการชะลอการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นั้นจะเป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศพิพาท ในส่วนที่กำหนดห้ามการประกอบกิจกรรมดำน้ำทุกชนิดไว้ เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่กลุ่มพัฒนาอาชีพเพื่อชุมชนบ้านโคกเมืองนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางเหริยง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนอาคาร และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าเสียหายจากการรื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะข้อหาแรกที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา แต่สำหรับข้อหาที่สองนั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่สองไว้พิจารณาภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อหาที่สองดังกล่าวมายื่นฟ้องเพิ่มเติมต่อศาล จึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๒)

กรณีที่กลุ่มพัฒนาอาชีพเพื่อชุมชนบ้านโคกเมืองนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางเหริยง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนอาคาร นั้น เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเป็นที่สาธารณประโยชน์ การก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ และไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงสามารถออกคำสั่งให้รื้อถอนได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๖๑/๒๕๕๒)<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีอุทธรณ์



แม้จะปรากฏว่ากลุ่มผู้ประกอบการค้าเขตสายไหม (ผู้ฟ้องคดี) เป็นผู้ประกอบการค้าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตสายไหม อันเป็นพื้นที่เดียวกับที่บริษัท ซี ดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ใช้ชื่อว่า ห้างคาร์ฟูร์ โดยใช้ประโยชน์เป็นห้างสรรพสินค้าก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ในลักษณะของการใช้สอยที่ดิน หรืออาคารของผู้ฟ้องคดีอยู่ใกล้ชิดติดกับอาคารพิพาท หากแต่ความเดือดร้อนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ และต่อการสัญจรบนถนนนั้น เกิดจากการเปิดใช้อาคารเพื่อการพาณิชย์อันมีลักษณะเป็นการค้าขายแข่งกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี มิได้เกิดจากลักษณะของการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามใช้อาคารและไม่ให้ออกใบอนุญาตใช้อาคารให้กับบริษัท ซี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๙๒/๒๕๕๒)<sup>๖</sup>

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

กรณีที่สมาคมตรวจสภาพรถเอกชนไทย ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ทุเลาการบังคับตามประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง แบบ ขนาด และมาตรฐานของเครื่องตรวจสภาพรถและอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการตรวจสภาพรถ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดให้สถานตรวจสภาพรถเอกชนทุกแห่งต้องจัดให้มีเครื่องทดสอบห้ามล้อและเครื่องทดสอบศูนย์ล้อ ภายในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เนื่องจากหากถึงกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะไม่มีสิทธิตรวจสภาพรถยนต์ได้แม้จะมีใบอนุญาตให้ตรวจสภาพรถยนต์ได้ก็ตาม ทำให้เกิดความเสียหายโดยขาดรายได้จากการให้บริการตรวจสภาพรถยนต์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่อธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประกาศกรมการขนส่งทางบก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตอยู่เดิมต้องติดตั้งเครื่องทดสอบห้ามล้อรถและเครื่องทดสอบศูนย์ล้อรถเพิ่มซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่มีราคาแพง การติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มจึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควร และการที่จะให้กฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะเกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐและการบริการสาธารณะ จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศพิพาทไว้จนกว่าคดีถึงที่สุดหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๓/๒๕๕๗)

<sup>๖</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่กลุ่มเกษตรกรกร้าวหน้าคุ่มสังข์ ๕ อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อนุมัติส่งจ่ายเงินสนับสนุนในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติแผนและโครงการฟื้นฟูของผู้ฟ้องคดีภายในเวลา ๖๐ วัน พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิ่งจะมีการประชุมและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการพิจารณากลับกรองเรื่องดังกล่าวภายหลังจากที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายกำหนด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๖๖/๒๕๔๕)<sup>๗</sup>

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๘ ราย) ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) บอกลเลิกสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิจัยโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ ที่ทำไว้กับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และให้ริบหลักประกันสัญญา รวมทั้งเรียกร้องค่าเสียหายอื่นๆ อันพึงมีตามกฎหมาย นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องประโยชน์สาธารณะของรัฐและประชาชน ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่ดำเนินการยกเลิกสัญญาเข้าร่วมงานฯ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติผิดสัญญามาโดยตลอด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อยังไม่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกสัญญาพิพาทตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๙/๒๕๔๘)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาชนวิทย์ – มัชฌมวิทยา (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของจังหวัดลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูโรงเรียนมัธยมวิทย์ซึ่งถูกพักงานเป็นเวลาสองเดือน เพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ครูดังกล่าวจำนวนไม่น้อยกว่าแปดเดือน รวมทั้งให้

<sup>๗</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



เพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพร้อยละสิบสองให้แก่ครูข้างต้น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นใหม่ว่า ครูโรงเรียนมัธยมวิทยาข้างต้นได้ลาออกโดยสมัครใจ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยและเงินสงเคราะห์ แต่มีสิทธิได้รับเงินทุนเลี้ยงชีพเท่านั้น ซึ่งได้แจ้งไปยังนายอำเภอเพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไปแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนและเงินชดเชยตามคำฟ้องจึงหมดไป ไม่มีเหตุที่จะพิจารณาหรือออกคำสั่งบังคับหรือมีคำสั่งในกรณีดังกล่าวอีก ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้นายอำเภอเมืองลำปางดำเนินการเรื่องเงินทุนเลี้ยงชีพนั้น เห็นว่า การจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่กองทุนสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดการกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจสั่งจ่ายหรือระงับการสั่งจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพ คงมีหน้าที่เพียงส่งเรื่องผู้มีสิทธิได้รับเงินทุนเลี้ยงชีพไปให้กองทุนพิจารณาดำเนินการจ่ายให้ผู้มีสิทธิเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีอำนาจส่งเรื่องไปแทน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพ จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลยกเลิกการดำเนินการจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพให้แก่ครูโรงเรียนมัธยมวิทยาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๔๗)

**(๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

### กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีที่สมาคมครูลีลาศแห่งประเทศไทย ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนชื่อการแข่งขันลีลาศจากเดิมที่ใช้ชื่อว่า Thailand International Ballroom Dancing Championships ๒๐๐๔ เป็น Thailand International Ballroom Dancing Contests ๒๐๐๔ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่สมาคมที่ได้รับอนุญาตให้จัดกิจกรรมกีฬาตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย การใช้ชื่อนี้ดังกล่าวอาจสร้างความสับสนว่าเป็นการจัดการแข่งขันในนามของสมาคมกีฬาลีลาศแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นสมาคมที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเพียงการแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนชื่อการแข่งขันลีลาศที่ผู้ฟ้องคดีจัดขึ้น เพื่อมิให้มีความหมายในทางจัดกิจกรรมกีฬา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่สมาคมที่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดกิจกรรมกีฬาหรือเป็นสมาคมที่ได้รับอนุญาตให้จัดการแข่งขันกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทยได้ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ และเตือนว่าหากฝ่าฝืน การกีฬา



แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไปเท่านั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๕/๒๕๔๘)

#### ๔) ชุมชน

สำหรับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ ในกรณีนี้ มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ใน ๒ ประเภทเรื่องคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสี่คนซึ่งเป็นราษฎรในพื้นที่อำเภอปากพนัง อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งทะเลและทำการประมงในบริเวณคลองถนนเขต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ โดยวางแผนถมคลองถนนเขตทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสี่คนไม่มีแหล่งน้ำที่จะใช้เลี้ยงกุ้ง ไม่มีที่ระบายน้ำทิ้งและไม่สามารถทำการประมงในคลองถนนเขตได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพคลองถนนเขตให้เหมือนเดิม ศาลวินิจฉัยว่า การถมคลองเพื่อสร้างคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง จึงต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ แต่การที่ศาลจะพิพากษาให้กรมประมงรื้อถอนคลองส่งน้ำดีให้กลับเป็นถนนสาธารณประโยชน์ในทันที จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำให้ที่ดินคืนสภาพเป็นถนนสาธารณะ จึงสมควรให้กรมประมงดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวก่อน หากดำเนินการแล้วกระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติจึงค่อยให้รื้อถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๔/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกลุ่มภาคประชาชนโดยใช้ชื่อว่ากลุ่มศรีทวารวดี โดยกลุ่มของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศิลปากร) มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลนครนครปฐม) ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครปฐมหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังปฐมนครเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังเดิมมาแล้ว และอยู่ใกล้บริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒)

**ข้อสังเกต** คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น นอกจากกรณีที่กำลังมาข้างต้นแล้ว ได้ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ ในกรณีของผู้เสียหายและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

### ๑) ผู้เสียหาย

(๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน**

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดฟ้องว่า นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ



องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา ซึ่งสภาฯ มีมติเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามเห็นชอบด้วย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงขอให้ศาลเพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น เห็นว่า กรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสงค์จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้สิทธิทางศาลย่อมกระทำได้ เพราะผู้ฟ้องคดีนอกจากจะเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังเป็นผู้เสียหาย ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย หากการออกข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกข้อบัญญัติ (กฎ) ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๕/๒๕๕๙)

**(๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

### กรณีพิพาทอื่น ๆ

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองถือหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี อีกทั้งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร แต่ก็ไม่ไปไกลจนถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใดๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชน เป็นผู้เสียหาย หรือเป็นเจ้าของประเทศ นำกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่ตนไม่เห็นด้วย มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงกับการที่ศาลปกครองจะเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่ยอมให้บุคคลใดยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดีแต่เพียงว่าบุคคลนั้นมีมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้น ในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง (action popularis) หรือเป็นผู้มีหน้าที่เสียหายอากรให้แก่รัฐ โดยที่บุคคลนั้นมิได้ถูกระทบสิทธิโดยกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใดกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่ง



ขององคมนตรีและรัฐบุรุษ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ โดยไม่มีข้ออ้างอื่นใดนอกเหนือจากนี้ จึงเห็นว่า ภาระในการเสียภาษีเงินได้ของผู้ฟ้องคดีย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ฟ้องคดี การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อภาระเกี่ยวกับภาษีของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งขององคมนตรีและรัฐบุรุษ ที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๑/๒๕๕๑)

## ๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งโดยได้คะแนนเป็นอันดับสอง ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอบสวนและมีคำสั่งว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ผู้ว่าฯ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยข้างต้น จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้วินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่จะกระทำ และขอให้ผู้ว่าฯ ส่งคำสั่งศาลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง นั้น เห็นว่าแม้ว่าอำนาจในการสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อผู้ว่าฯ ได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๑/๒๕๕๙)





## (๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเรียกร้องส่วนแบ่งรายได้จากการขายน้ำประปาจากเทศบาลนคร เนื่องจากเทศบาลดังกล่าวได้กักเก็บน้ำในแม่น้ำตามธรรมชาติซึ่งเกิดจากเทือกเขาที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในการบริหารงานดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๒/๒๕๔๘)

### ๑.๑.๒ กรณีที่กฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดี

#### ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เดิม) นำคดีมาฟ้องต่อศาล และศาลปกครองวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยว่า การสลายการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา และเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามคำสั่ง มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๔ นั้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง



ศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองจะพิจารณาวินิจฉัยได้ก็จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย เมื่อกรณีตามฟ้องเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๔๙๕/๒๕๕๖)<sup>๕</sup>

## ๑.๒ การขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ

การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

### ๑.๒.๑ กรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล

เงื่อนไขประการหนึ่งของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล ได้แก่

<sup>๕</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



## ๑) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้เอง

### กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ<sup>๔</sup>

กรณีกรมสรรพากรฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินให้กับทางราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากรและสรรพากรเขตปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนักวิชาการสรรพากรให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งของทางราชการ เป็นช่องทางให้นักวิชาการสรรพากรกับพวก ร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่เบียดบังเงินค่าภาษีอากรของกรมสรรพากรไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหลายครั้ง กรมสรรพากรจึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินแก่กรมสรรพากร พร้อมทั้งมีหนังสือเตือนหลายครั้ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งให้ชดใช้เงินเพิกเฉย เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติซึ่งวางหลักเกณฑ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” เข้าข้อยกเว้นของมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้เป็นกรณีเฉพาะ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หากดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้วขอเท็จจริงยังไม่ยุติว่าคำสั่งให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามปกติ และอยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณา

<sup>๔</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นตอบข้อหารือกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไว้ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๕๑ ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับรัฐสองสถานะ คือ สถานะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ กับสถานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง สำหรับคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หมายถึง เจ้าหน้าที่ในสถานะที่หนึ่ง แต่กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา ๕๕ ดังกล่าว ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ โดยหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้เองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีดำเนินการแต่อย่างใด



ว่าอุทธรณ์ดังกล่าวรับฟังได้หรือไม่ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๕ และที่ ๗๔/๒๕๕๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**หมายเหตุ** ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๕๖ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติจ้างก่อสร้างทางหลวงชนบทด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งมีราคาค่าจ้างสูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคา เป็นการกระทำละเมิดซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี อันอาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ แต่เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้กระทำละเมิดเสียชีวิต ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

กรณีที่เทศบาลเมืองหนองคายมีหนังสือให้ผู้จัดการสถานธนาขานูปาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดเทศบาลเมืองหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชำระค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละลายต่อหน้าที แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระเงินตามคำสั่งดังกล่าว เทศบาลเมืองหนองคายมีอำนาจที่จะดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ หากยังไม่มีการชำระเงินผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน แม้มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะบัญญัติว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่เมื่อมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น เทศบาลเมืองหนองคายจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๕๖)

กรณีที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทิ้งขยะมูลฝอย โดยฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติและประกาศประกวดราคาทำให้ราชการเสียหาย เทศบาลได้ออกคำสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว แม้ว่าเจ้าหน้าที่บางคนในคณะกรรมการดังกล่าวจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ก่อนที่เทศบาลจะออกคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าเสียหาย แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่พ้นจากความรับผิดทางละเมิด เทศบาลมีสิทธิเรียกให้



เจ้าหน้าที่ดังกล่าวขาดใช้ค่าเสียหายและมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้น การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของเทศบาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๔๖)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดขาดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หน่วยงานของรัฐจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๗ ที่ ๒๔๒/๒๕๔๗ ที่ ๑๒/๒๕๔๘ และที่ ๑๙๖/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตเบียดบังยกยอกเงินค่าอาหารไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวขาดใช้เงินให้แก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หากเจ้าหน้าที่ไม่ขาดใช้ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้นจะถูกล้อออกจากราชการไปแล้วก็ตาม เพราะขณะเกิดเหตุผู้นั้นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยกยอกเงินค่าอาหารไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แม้จะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว ก็ยังไม่พ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นการมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำในขณะนั้น หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือในขณะที่ยังออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำนั้นจะดำรงตำแหน่งใดหรืออยู่ในสถานะใด และไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนจะออกคำสั่งให้ขาดใช้เงินด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ให้ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชำระเงินได้เอง ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติ



วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ศาลปกครองมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๗)<sup>๑๐</sup>

กรณีที่ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของโรงพยาบาล ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยปล่อยปละละเลยและเอื้อประโยชน์ให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต เบียดบังเงินของโรงพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยราชการในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดียอมมีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนเองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้ครบถ้วนได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่ก็ได้ นั้น เป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมุ่งประสงค์จะให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานทางปกครองที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ถือว่าเป็นปัญหาในทางบริหารจัดการของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่เป็นข้ออ้างในการที่จะไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๘/๒๕๔๗)

กรณีที่เทศบาลตำบล (ผู้ฟ้องคดี) มีคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินให้กับทางราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาการก่อสร้างถนนให้ผู้รับจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ไม่ได้ค่าปรับ

<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นในข้อหรือ กรณีที่ผู้กระทำความผิดหลายรายต้องร่วมรับผิดชอบในมูลละเมิดเดียวกัน แต่มีผู้กระทำความผิดบางรายพ้นจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว อันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายไม่สามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมในการเรียกร้องให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงควรฟ้องบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคดีเดียวกันต่อศาลที่มีเขตอำนาจ (เรื่องเสรีที่ ๔๓๔/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๔/๒๕๔๔)



จากผู้รับจ้างซึ่งดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจากการกระทำละเมิดได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดี มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินได้ตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๑/๒๕๔๘ และที่ ๑๙๖/๒๕๔๘ วินิจฉัย แนวทางเดียวกัน)

กรณีที่กองทัพอากาศ (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดซึ่งมีหน้าที่ ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดที่พักรับรองให้แก่ข้าราชการต่างจังหวัดที่มาราชการ ปฏิบัติหน้าที่ บกพร่องจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ เสียหาย ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจที่จะมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตาม มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๓/๒๕๕๑)

### กรณีอื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) ไม่มีสิทธิฟ้อง กรรมการตรวจการจ้างซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการก่อสร้างของบริษัทผู้รับเหมาให้รับผิดชอบในค่าเสียหาย จากการชำรุดบกพร่องของการก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ มาตรการบังคับทางปกครองกับกรรมการตรวจการจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้โดยตรงอยู่แล้วตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับตาม มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๐/๒๕๔๘)

นายกเทศมนตรีนครลำปาง (ผู้ร้อง) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัย อำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้อง ที่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการรื้อถอน อาคารส่วนที่ต่อเติมจากของเดิม แต่ผู้ถูกร้องเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ร้องจึงยื่น คำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตาม การตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยให้นำ



ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และตามมาตรา ๒๙๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอในวันแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบว่า (๑) ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และ (๒) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้ เมื่อผู้ร้องยังมีวิธีการบังคับผู้ถูกร้องโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่กำหนดให้ผู้ร้องดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง แต่จะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณอาคารพิพาทเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยผู้ถูกร้องจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น ประกอบกับผู้ร้องยังมีได้ดำเนินการตามมาตรการบังคับดังกล่าวหรือได้ดำเนินการแล้ว แต่ผู้ถูกร้องได้ขัดขวางหรือขัดขืนมิให้มีการดำเนินการดังกล่าว จึงยังไม่มีเหตุเพียงพอที่ศาลจะอนุญาตตามคำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกร้องได้ตามมาตรา ๒๙๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๕/๒๕๕๑)

**๒) กรณีที่มีผลบังคับเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว**

ที่ดินที่เอกชนได้สละการครอบครองและอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ย่อมมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพการใช้ เอกชนจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองและหวงกัน ในที่ดินดังกล่าวได้อีก ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำสั่งบังคับให้เทศบาลดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๕๐)

เมื่อบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวและเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมพร้อมกันไปด้วย กลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นเพียงผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่งเช่นเดียวกับบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) และมีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลแทนผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้มีการแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเสรีและเป็นธรรม อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำกับดูแลผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติตามสัญญา ร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. จึงหมดสิ้นไปโดยผลของกฎหมายนิติสัมพันธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีคงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญา ร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในเรื่องอื่นๆ ที่มิได้เป็นอำนาจของ กทช. เท่านั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้โอน





อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปเป็นของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๕/๒๕๕๑)

### ๓) กรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและได้ออกคำสั่งกรณีดังกล่าวใหม่แล้ว จึงเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งที่ถูกเพิกถอนที่ศาลจะต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๒/๒๕๕๐)

**หมายเหตุ** ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ตอนท้ายของคำสั่งนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วคอนกรีตได้ หากได้ดำเนินการอุทธรณ์และได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตเมืองพัทยา และเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อปรากฏว่าระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไป ไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑-๓๓๓/๒๕๔๙ และที่ ๓๓๔-๓๓๕/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

กรณีที่ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ฟ้องกล่าวหาว่า เลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการคัดเลือกและเลือกกรรมการคนใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการคนเดิมเป็นการล่วงหน้าตามสมควร เนื่องจากกรรมการคนเดิมได้พ้นจากตำแหน่ง



ไปแล้ว โดยมีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสามคดีดำเนินการคัดเลือกและเลือกกรรมการคนใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนกรรมการคนเดิมซึ่งครบวาระ แต่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เปิดช่องให้ศาลออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการคัดเลือก กทช. ย้อนหลังก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการแทนคนเดิมที่พ้นวาระไปแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องเป็นคดีนี้ จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบการที่มีโชสถำบันการเงิน ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ข้อ ๔.๔ (๑) เฉพาะข้อความว่า “โดยอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมใดๆ ดังกล่าว รวมแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๒๘ ต่อปี (Effective Rate)” โดยเห็นว่าเป็นข้อความที่ขัดต่อกฎหมาย เป็นโมฆะ และขอให้เพิกถอนหรือให้ยกเลิกข้อความดังกล่าว นั้น เมื่อปรากฏว่านับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยพิพาทได้สิ้นผลบังคับใช้ลง ส่งผลให้เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องว่าสำนักงานเขตละเลงต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการประกอบกิจการเคาะพ่นสีรถยนต์ในหมู่บ้านจัดสรร ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ขอให้ศาลสั่งให้ยกเลิกการประกอบกิจการดังกล่าว นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เลิกประกอบกิจการแล้ว จึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดคำสั่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๔๘)

กรณีฟ้องว่าเทศบาลตำบลผ่องแผ้วให้ผู้ประกอบการค้าขายในพื้นที่พิพาททำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากขยะและสิ่งปฏิกูลจากการค้าขายนั้น เมื่อปรากฏว่าเทศบาลตำบลได้มีประกาศห้ามมิให้มีการวางของหรือกองวัสดุอื่นใดหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวแล้ว และยังมีคำสั่งเทศบาลตำบลมอบหมายภารกิจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่เทศกิจช่วยในการตรวจตราดูแลความเรียบร้อยในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ อีกทั้งไม่มีการประกอบการค้าในบริเวณพิพาทแล้ว ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการประกอบการค้าขายจึงได้รับการแก้ไข



ให้หมดสิ้นไปแล้ว ไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องออกคำสั่งแก่เทศบาลตำบลตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๗/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

อำนาจของเจ้าพนักงานจราจรในการสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนหรือถอนหรือเคลื่อนย้าย สิ่งกีดขวางทางสัญจรตามมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเกิดขึ้น ต่อเมื่อได้มีการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตราดังกล่าว ซึ่งจะมีอำนาจเฉพาะในแต่ละคดีหรือแต่ละกรรม ความผิด โดยเมื่อได้ดำเนินการในคดีใดไปตามขั้นตอนและวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญากำหนดจนเสร็จสิ้นแล้ว ต้องถือว่าเจ้าพนักงานจราจรได้ปฏิบัติตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว หากภายหลังผู้กระทำความผิดในคดีนั้นได้กระทำความผิดอีก ถือเป็นกรกระทำ ความผิดกรรมใหม่ กรณีไม่ถือว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในคดีเดิม โดยหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าพนักงานจราจรละเลย ไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในครั้งหลัง ต้องดำเนินการฟ้องเป็นเรื่องใหม่ ไม่อาจยื่นคำฟ้อง เพิ่มเติมเข้ามาในคดีเดิมได้ เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานจราจรได้ดำเนินการตามกฎหมายกับ ผู้กระทำความผิดตามคำฟ้องแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจรจึงหมดไป กรณีไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องออกคำสั่งตาม มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟ้องว่า ไม่ได้รับ ความเป็นธรรมจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่ได้รับร้องเรียนว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งบางราย กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและขอให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจงใจโกงการนับคะแนน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ดำเนินการและไม่ชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงขอให้ศาลมีคำสั่ง ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยและมีคำสั่งให้ยกคำร้องคัดค้านและคำร้องเรียนของ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามคำขอของ ผู้ฟ้องคดีแล้ว ความเดือดร้อนเสียหายจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ตามคำฟ้องจึงหมดไป ไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องออกคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๑/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เป็นวุฒิการศึกษาในการเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับประกาศนียบัตรมาโดยมิชอบ อันจะมีผลต่อคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน



ราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยนั้น เมื่อสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งเพิกถอนประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) ที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว กรณีจึงถือว่าเหตุแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้แก้ไขเยียวยาได้หมดสิ้นไป ไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องออกคำสั่งอีก (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๗/๒๕๔๘**)

กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้นายอำเภอพิจารณาคุณสมบัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ นั้น เมื่อต่อมาได้มีการวินิจฉัยและผู้ฟ้องคดีทราบคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องออกคำสั่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๕๐**)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัตรเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ และบัตรเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ว่า การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ต้องสิ้นสุดลงด้วย กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลปกครองจะพิจารณาและออกคำสั่งในคดีนี้ต่อไป (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๐**)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

แม้การฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้างว่าการจดทะเบียนดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการจดทะเบียนและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในการใช้ทางพิเศษจากผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ได้มีการยกเลิกการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ทำให้เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)**)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ติดตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงเพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงกั้นขวางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและมีบางส่วนของเสาไฟฟาล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนเสาไฟฟ้าออกไปให้พ้นจากหน้าที่ดินและบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รื้อถอนเสาไฟฟ้าที่เป็นมูลแห่งคดีนี้ออกไปแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๗/๒๕๔๗)

กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองทำลายดินที่ปิดกั้นทางน้ำและให้ก่อสร้างสะพานหรือวางท่อระบายน้ำเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากน้ำท่วมขังเมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการฝังท่อระบายน้ำให้แล้ว ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีฟ้องว่าประกาศเทศบาลตำบล เรื่อง การประมูลจ้างเหมาก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จำนวน ๑๔ โครงการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม และมีเจตนาไม่สุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกประกาศเทศบาลตำบลดังกล่าว เมื่อต่อมาในระหว่างพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น เทศบาลตำบลได้มีประกาศยกเลิกการประมูลจ้างเหมาก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จำนวน ๑๔ โครงการดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป กรณีจึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้หมดสิ้นไปแล้วไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๔๗ ตี ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ คำวินิจฉัยของนายอำเภอซึ่งวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพเป็นที่สุด การฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งและรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่าง เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่



บุคคลใดเป็นการเฉพาะ การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์ตาม มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง แต่การที่ระยะเวลาได้ล่วงพ้นกำหนดวันเลือกตั้งมาแล้ว ถือได้ว่าเหตุแห่งการ ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไป จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๗/๒๕๔๗)

ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลใช้ในขณะพิจารณาพิพากษาคดี กำหนดให้การพ้นจากสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาเทศบาลด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับเทศบาลและ ด้วยเหตุลาออกจากตำแหน่ง เป็นการพ้นจากสมาชิกภาพตามที่มาตรการบังคับทางกฎหมาย กำหนดไว้เหมือนกัน โดยไม่ได้กำหนดให้การพ้นสมาชิกภาพด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียฯ เป็นลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าสมาชิก สภาเทศบาลซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสอบสวนกรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียฯ ได้ลาออกจากตำแหน่ง ก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้น อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงโดยผล ของมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กรณีจึงไม่อาจมีการสอบสวนและ วินิจฉัยให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้อีก อันทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากการสอบสวนเพื่อวินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว ด้วยเหตุมีกรณีสงสัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียฯ ล่าช้า หมดสิ้นไป โดยศาลไม่จำเป็นต้องกำหนด ค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ เนื่องจากการวินิจฉัยไม่มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งตาม มาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับภายหลังจากที่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นได้สิ้นสุดลงด้วยการลาออกแล้ว (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๙๖๔/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนบันทึกรายงานการประชุมและมติรับรองรายงาน การประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เมื่อปรากฏว่าในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้สิ้นสุด สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากได้รับอนุมัติให้ลาออก ตามมาตรา ๔๗ ตรี (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาและมีค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อีกต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่านายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนของ ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีตามคำร้องเรียน



ของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้จึงหมดสิ้นไป กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๕/๒๕๔๙)

โดยที่มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ กำหนดให้คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ป็นอันตกไป ดังนั้น กรณีฟ้องว่าเทศบัญญัติชั่วคราวมีกระบวนการในการออกไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนนั้น เมื่อปรากฏว่าในการประชุมสภาเทศบาลครั้งต่อไป สภาเทศบาลมีมติไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวทำให้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นตกไป จึงทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้หมดสิ้นไป ไม่มีกรณีที่ศาลปกครองจะต้องกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

แม้มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้คัดเลือกผู้ที่จบปริญญาตรีเกียรตินิยมเข้ารับราชการจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากมติดังกล่าวได้กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งขณะพิจารณาคดีนี้ไม่มีผลบังคับใช้แล้ว ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

กรณีที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งโดยไม่ชอบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาดำรงตำแหน่งเดิม ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจึงหมดสิ้นไป ไม่มีเหตุที่ศาลต้องออกค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยมีมติให้ยกอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เหตุแห่งความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นข้อพิพาทแห่งคดีจึงหมดสิ้นไป และไม่มีกรณีที่ศาลจะมีค่าบังคับตามคำขอตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๖/๒๕๔๕ และที่ ๒๔๘/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



กรณีฟ้องว่าตำราวจุทธจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่ผลการสอบสวนยังไม่เสร็จเรียบร้อย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสอันจะพึงมีพึงได้ตามสิทธิ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เสร็จสิ้นแล้ว และเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และ ก.ตร. จึงเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ นั้น เมื่อในระหว่างการพิจารณาของศาลปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแล้ว คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับจึงระงับสิ้นไปแล้ว และไม่เป็นที่ประโยชน์แก่คดีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งให้สำรองราชการผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งยุติเรื่องทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าพยานหลักฐานฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กล่าวหา และไม่มีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากคำสั่งสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้หมดสิ้นไปแล้ว สำหรับการสำรองราชการนั้น เมื่อต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการฯ สำนักงานจเรตำรวจแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งสำรองราชการผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้วเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๐/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีที่หน่วยงานได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากข้อพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องโดยอ้างว่าเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบราชการ และเป็นมาตรการป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่สุจริตไม่ได้ เพราะการที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อได้มีข้อพิพาทเกิดขึ้นและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๐)





กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น หากปรากฏ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่และหรือใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้น กระทำการถูกต้องครบถ้วนตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งแล้ว กรณีย่อมถือได้ว่าความเดือดร้อน หรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไขตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว และเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นสิ้นสุดลง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นต่อไปจึงไม่เป็นประโยชน์ ศาลปกครองชอบที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความเสียได้โดยไม่ต้องวินิจฉัย ชี้อาคติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙/๒๕๕๐ และที่ ๒๖๔/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทาง เดียวกัน)

### ๑.๒.๒ กรณีที่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลกำหนด คำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

#### ๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่กำหนดคำบังคับได้

(๑) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับโดยการสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

#### ก) กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตั้งวางแผงลอยบนทางเท้าบริเวณ จุดผ่อนผัน ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดเก็บค่าบริการรักษา ความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นคำขอที่ศาลสามารถออก คำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๗๗๓/๒๕๔๖)<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๑</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสุรา ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งห้ามจำหน่ายสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีผู้ประกอบการค้าสิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ต่างประเทศ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำไม้และไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการค้าสิ่งประดิษฐ์ต้องไปจดทะเบียนตั้งโรงค้าสิ่งประดิษฐ์ ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมในการออกไปกำกับสิ่งประดิษฐ์ เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรผู้มีที่ดินทำการเกษตรและอาศัยอยู่ในท้องที่ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่มีแนวถนนโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ตัดผ่าน ทำให้ราษฎรในพื้นที่ประสบปัญหาน้ำท่วมเพราะเป็นการสร้างทางขวางทางน้ำ เมื่อฝนตกจะทำให้น้ำท่วมขังเป็นผลให้พื้นที่การเกษตรและหมู่บ้านเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในข่ายมีสิทธิได้รับเงินรางวัลตามระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๖ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินรางวัลนั้น เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๔/๒๕๕๑)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีที่ต้องขังตามคำพิพากษาศาลอาญากรุงเทพใต้ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ และข้อ ๒๗ ของกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ให้ใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

กรณีคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี และอาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงจัดตั้งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยนครพนม กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ยุบเลิกส่วนราชการในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน พัสดุ ด้านวิชาการ และด้านอื่นๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม เป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปได้ไม่เกิน ๑๘๐ วัน เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งนิติกร ๗ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน นอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดยกเว้นข้าราชการซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งระดับ ๗ หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า และยกเว้นข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งได้รับเงินวิทยฐานะชำนาญการ เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๓/๒๕๕๑)

### ข) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่ง

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

คำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ที่สั่งการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

การขอให้ศาลเพิกถอนการมีมติเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรศัทแห่งชาติ กสช. และระงับการแจ้งผลการมีมติดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลสามารถ กำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙)

การขอให้ศาลเพิกถอนประกาศขยายเวลาการรับสมัครองค์กร เอกชนเพื่อเข้าร่วมการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นกรณีที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

การขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งห้ามก่อสร้างสะพานลอย คนเดินข้ามบริเวณที่พิพาท ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายและขอให้กำหนดจุดก่อสร้าง สะพานลอยใหม่ที่มีความเหมาะสม เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๕)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมให้ถอยร่นแนวเขตที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๔๗)

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงไปยื่นคำคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ภายหลังจากที่มีการประกาศแจกโฉนดที่ดินครบกำหนดแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจสอบสวน เปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงได้โต้แย้ง คัดค้านโดยไม่มีอำนาจ เป็นกรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากการดำเนินการไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด และมีลักษณะ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการบรรเทาความเสียหายศาลต้องมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่ง



ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๒/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานศาลยุติธรรมที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งใหม่ตามความเห็นกระทรวงการคลังซึ่งเปลี่ยนแปลงเฉพาะจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ให้ชำระ อันสืบเนื่องมาจากคำสั่งเดิมของผู้ถูกฟ้องคดี คำสั่งใหม่ดังกล่าวหาได้มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งเดิมที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีจึงยังไม่หมดสิ้นไป และศาลออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรือนจำกลางคลองเปรมที่สั่งลดชั้นนักโทษของผู้ฟ้องคดีจากชั้นเยี่ยมเป็นชั้นดีมาก และให้ตัดวันลดโทษ ๓๐ วัน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะพ้นโทษแล้วและคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลต่อผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป แต่ผลของคำสั่งดังกล่าวก็เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกจำคุกนานวันกว่าที่ควร และหากคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกจำคุกนานวันกว่าที่ควร ก็เป็นการถูกจำคุกโดยมิชอบ อันถือได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวหากเป็นจริงและศาลได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย้อนหลัง ก็ย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีอาจจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกจำคุกในช่วงระยะเวลาที่คำสั่งดังกล่าวมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับโทษเพิ่มขึ้น อันเป็นการเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าคดียังมีประโยชน์ที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๑/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของนายอำเภอที่ให้นาย จ. เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากนาย จ. นำหลักฐานการศึกษาอันเป็นเท็จไปใช้ประกอบการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๑)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เป็นคำขอให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพักการปฏิบัติหน้าที่ เป็นคำขอให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๓/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน เป็นคำขอให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน เป็นคำขอให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีและเห็นว่าไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้กลับไปใช้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีและเห็นว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง นั้น เป็นคำขอให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๖/๒๕๔๙)

### ค) กรณีมีคำขอให้สั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่าองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำผิดพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยปล่อยให้มีการตัดต้นไม้และขุดดินในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งศาลพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลยุติการกระทำที่สาธารณประโยชน์ได้รับความเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปจากเดิม และให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อยู่อาศัยในตำบลพิพาทใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะดังกล่าวได้ดังเดิม กรณีจึงเป็นคำขอให้ศาลอาจออกคำสั่งโดยสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน



และสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจตราผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ตั้งเต็นท์ ป้อมยาม และป้ายหยุดตรวจบริเวณตรงข้ามกับร้านอาหารและเครื่องดื่มของผู้ฟ้องคดี โดยให้บุคคลกลุ่มหนึ่งนั่งประจำเต็นท์และมองมาที่ร้านของผู้ฟ้องคดีตลอดเวลาที่เปิดทำการ ทำให้มีผู้มาใช้บริการที่ร้านอาหารของผู้ฟ้องคดีน้อยลง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำขอให้งด ระวัง ยกเลิกการตั้งป้อม เต็นท์ ป้ายหยุดตรวจในบริเวณตรงข้ามร้านค้าของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้รถถอนหรือย้ายสิ่งเหล่านั้นออกไปจากบริเวณดังกล่าว เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๕๐)

(๒) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับโดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณายกเลิกสัญญาสัมปทานการใช้คลื่นความถี่ให้กับบริษัทมหาชนจำกัด เนื่องจากบริษัทดังกล่าวโอนหุ้นของบริษัทให้กับกองทุนต่างชาติ เป็นกรณีที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุข

กรณีฟ้องขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการเชื่อมต่อไฟฟฟาดิตตั้งมิเตอร์ถาวร เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

คำขอให้อธิบดีกรมที่ดินจัดให้มีการเดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

คำขอให้ศาลสั่งให้นายอำเภอจดทะเบียนสมรสให้ เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไปให้ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๕/๒๕๔๖)<sup>๑๒</sup>

คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ และให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีใหม่ เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๒๖/๒๕๔๗)<sup>๑๓</sup>

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ร้องเรียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่ามีความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของสหกรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกและได้ทำสัญญากู้ยืมเงินมา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบและแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้สหกรณ์ระงับการรับชำระหนี้จากผู้ฟ้องคดีไว้ก่อน กรณีถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว จำต้องมีคำบังคับ

<sup>๑๒-๑๓</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์





ของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

คำขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากการสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง มาตรา ๔๘ โสฬส วรรคสาม และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่าประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นไม่ออกหนังสือรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าเจริญไม่สามารถรับโอนผู้ฟ้องคดีไปบรรจุ และแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลถ้าเจริญได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าเจริญรับโอนผู้ฟ้องคดีไปบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลที่องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าเจริญ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าเจริญใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นฯ และรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๑)

(๓) คำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับโดยการสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

คำขอให้ศาลสั่งให้เทศบาลเมืองแม่สอดระงับการประกอบกิจการเคเบิลทีวีแข่งขันกับเอกชน และชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลสามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๕/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ระงับการให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมหรือโกลบแซท และการให้บริการส่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นกรณีที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๘/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้บริษัท อ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้เช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม รวมทั้งได้รับการจัดสรรการใช้ความถี่วิทยุ ชำระเงินเพิ่มที่เกิดจากการชำระค่าตอบแทนการใช้ความถี่เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด เป็นกรณีที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๕๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขปกศ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ใช้ไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยขอให้ขยายเขตบักเสไฟฟ้าแรงต่ำและติดตั้งมิเตอร์ถาวรไปยังที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งว่าดำเนินการให้ไม่ได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายเนื่องจากต้องจ่ายค่าไฟฟ้าแพงกว่าปกติในช่วงที่ต้องใช้มิเตอร์ไฟฟ้าชั่วคราว จึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเชื่อมต่อไฟฟ้า ติดตั้งมิเตอร์ถาวร และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเชื่อมต่อไฟฟ้า ติดตั้งมิเตอร์ถาวร และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปทำประโยชน์ตามโครงการขุดคลองโดยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้คืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิติดตามเรียกร้องได้ตลอดเวลาที่ทรัพย์สินดังกล่าวยังเป็นของผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามคำขอได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการตัดเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปทำประโยชน์ตามโครงการดังกล่าวยังคงมีอยู่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน จึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดียังคงมีอยู่ครบเท่าที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๘/๒๕๕๗)



กรณีฟ้องขอให้กรมที่ดินส่งคืนการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและรื้อถอนเสาคอนกรีตออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องขอให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีอธิบดีกรมที่ดินไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินในส่วนที่กลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและปล่อยให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับโอนที่ดินดังกล่าวโดยเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหาย เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

แม้ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในคดีฟ้องขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดิน รัฐมนตรีจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ ศาลก็ยังคงมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่อไปได้โดยไม่จำต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๔๙)

การฟ้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ศาลย่อมมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๔/๒๕๕๖)

(คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในแนวเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๓/๒๕๔๗ และที่ ๕๔๐/๒๕๔๗)

การฟ้องว่ากรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้าครอบครองที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีซื้อมาจากผู้ถือกรรมสิทธิ์เดิมภายหลังจากการเวนคืนดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองอาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวตลอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยกล่าวอ้างว่าที่ดินดังกล่าวถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินนั้น ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดียังมีอยู่ครบเท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๔๗)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีฟ้องว่านายอำเภอและผู้ใหญ่บ้านเข้ารีตถอนต้นปาล์ม และถนนที่ผู้ฟ้องคดีสร้างขึ้นโดยอ้างว่าสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีกีดขวางทางน้ำทำให้เกิดปัญหา น้ำท่วมซ้ำซากในเขตพื้นที่ จึงฟ้องขอให้กระทรวงมหาดไทยชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูก รีตถอนจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย และคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๘๐/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีที่มีการยกเลิกสัญญาทางปกครองเนื่องจากผู้รับจ้างไม่เข้า ดำเนินการตามสัญญา โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการก่อสร้างตามที่ กำหนดไว้ในข้อสัญญาจนล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จ อันเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการก่อสร้าง และทำสัญญากับผู้รับจ้างใหม่ หรือต่ออายุสัญญาจ้างออกไป โดยกำหนดค่าก่อสร้างและ ระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างเดิม นั้น เป็นที่เข้าใจได้ว่าคำขอดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างว่า การยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองสามารถกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับลดเงินค่าจ้างตามที่เห็นสมควรตามที่ ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เป็นคำขอที่มีผลเป็นการแก้ไขสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคู่สัญญาย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งตามคำขอ ของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อ พิจารณาแล้วรับฟังได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้าง โดยยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับลด เงินค่าจ้างตามที่เห็นสมควร ขอไม่สมบูรณดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๕๒)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพแพทย์ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้ฟ้องคดีต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงประกาศขอขมาในหนังสือพิมพ์รายวันจำนวนสามฉบับติดต่อกันเป็นเวลาเจ็ดวัน ลงประกาศแจ้งผลการเพิกถอนคำสั่งลงโทษในแพทยสภาสาร และส่งสำเนาเอกสารเผยแพร่การเพิกถอนคำสั่งข้างต้นไปยังทุกหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขและทุกองค์กรที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เผยแพร่คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไปแล้วทั้งหมดนั้น ในส่วนของคำขอที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงประกาศขอขมาเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๐ ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยกรณีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๐๙-๑๘๑๑/๒๕๔๖)<sup>๔</sup>

(๔) คำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งโดยการสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา ปรากฏคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ในลักษณะที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอตามฟ้องไม่ใช่คำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับโดยการสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ

กรณีที่อธิบดีกรมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคจังหวัดสุโขทัยไปปฏิบัติราชการประจำที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษา ๑ หน่วยศึกษานิเทศก์ และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนได้รายงานผลการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังมีได้กระทำผิดในอันที่จะถูกดำเนินการทางวินัยตามที่ถูกร้องเรียนกล่าวหา จึงสั่งยุติเรื่อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมีการสืบสวนผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิด ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์โต้แย้งแล้ว จึงยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาเช่นเดียวกับผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยการอาชีพทั้ง ๗๐ แห่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพราะผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ

<sup>๔</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



สถานศึกษาตามข้อ ๓ (๕) ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในมาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ทำหน้าที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยจัดตั้งใหม่ ผู้ฟ้องคดีมิใช่ศึกษานิเทศก์ เมื่อได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยศึกษานิเทศก์ ย่อมกระทบสิทธิและหน้าที่เดิมของผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จะแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา จึงเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ กรณีตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๘)

**(๕) คำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งโดยการสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย**

สำหรับคำขอในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายและยกตัวอย่างของคำขอให้ศาลสามารถออกคำสั่งโดยการสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘-๒๑๗/๒๕๕๐ ว่า “คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น คดีที่มาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๗๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปเหนือหน้า ในน้ำ และใต้หน้า ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น หรือคดีที่มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้หรือถอนอาคารที่ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ....”



นอกจากนี้ ยังปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาทิ

กรณีที่หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยอง ในฐานะเจ้าท่า (ผู้ฟ้องคดี) นำคดีมาฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าวตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ อันเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และคำขอบังคับที่ขอให้หรือถอนอาคารจากทะเลภายในน่านน้ำไทย นั้น ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้หรือถอนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๐)

## ๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้

คำขอบังคับที่ไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

### (๑) คำขอให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัยหรือให้ลงโทษทางอาญา

คำขอให้ศาลปกครองลงโทษตามกฎหมายกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการให้มีการลงประชามติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน คำขอดังกล่าวเป็นการขอให้ลงโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งเป็นข้อพิพาททางอาญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๐)

การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมายและตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงในเรื่องดังกล่าวได้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๕๐ ที่ ๒๕/๒๕๕๐ และที่ ๒๙๙/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งการสอบสวนคดีอาญา เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานทางปกครองทั้งสองจะต้องพิจารณาดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของตน ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะมีคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๐/๒๕๕๐)

คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งให้ นั้น จะต้องมี ความสัมพันธ์และมีผลเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ โดยตรงและเป็นคำขอที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่งให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้มีการดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น นอกจากศาลปกครองจะไม่มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ แล้ว เพราะว่าการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น มิใช่เป็นอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนั้นการดำเนินการทางวินัยแก่บุคคลดังกล่าวก็ไม่มีผลต่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงแต่อย่างใด ซึ่งวิธีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยตรงก็คือ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม มิใช่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๓/๒๕๕๐)

คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาโทษทางวินัย หรือโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควรและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจทางการบริหารของฝ่ายปกครองได้ เว้นแต่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๕๑ ที่ ๑๑๙/๒๕๕๑ ที่ ๑๔๕/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๕/๒๕๕๑ และที่ ๒๔๙/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) คำขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอธิบายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยให้ ส่วนราชการทราบ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ ก.พ. อธิบายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เพื่อให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย นั้น ศาลไม่อาจสั่งให้ ก.พ. อธิบายความเห็นหรือทำความเข้าใจในกรณีนี้ได้ เนื่องจากมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้ให้อำนาจศาลที่จะกำหนดคำสั่งบังคับดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๗/๒๕๔๙)





**(๓) คำขอให้ศาลปกครองตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

คำขอให้ศาลตรวจสอบการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารซึ่งดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตเพียงรายเดียว โดยไม่ออกคำสั่งดังกล่าวกับผู้ก่อสร้างอาคารผิดกฎหมายรายอื่นเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๘/๒๕๕๐)

**(๔) คำขอให้ศาลปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนมติเกี่ยวกับงานเชิงนโยบายของหน่วยงานทางปกครอง**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญบ้านฟ้องขอให้ศาลยกเลิกมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติอนุมัติให้การประสานส่วนภูมิภาคขยายเขตบริการให้ประชาชนในหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดี นั้น โดยที่ตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้ดุลพินิจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถให้บริการหรือบริหารงานไปได้ด้วยดี ตามหลักแห่งความอิสระในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น การที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปดูแลและแก้ไขปรับปรุงประปาหมู่บ้าน จึงเป็นงานในลักษณะเชิงนโยบายซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๐๑๙/๒๕๕๖)<sup>๑๕</sup>

**(๕) คำขอให้ศาลปกครองกำหนดนโยบายและงบประมาณรายจ่ายแทนหน่วยงานทางปกครอง**

กรณีฟ้องขอให้เทศบาลตำบลซ่อมแซมถนนที่มีสภาพชำรุดให้เรียบร้อยตามมาตรฐานของทางราชการ นั้น แม้เทศบาลตำบลจะมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำตามมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม งบประมาณ ความจำเป็นเร่งด่วน และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งต้องจัดทำเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้น การก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนจึงเป็นงานนโยบายของผู้บริหารและสภาเทศบาลที่จะดำเนินการ ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปกำหนดนโยบายและงบประมาณแทนสภาเทศบาลและเทศบาลตำบล โดยออกคำสั่งบังคับกำหนด

<sup>๑๕</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



ระยะเวลาให้เทศบาลตำบลก่อสร้างถนนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๔๕)

**(๖) คำขอในเรื่องทางการบริหารงานของฝ่ายบริหาร**

การที่จะแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา จึงเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ กรณีตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ จึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๘)

การมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม และการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นดุลพินิจที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ศาลไม่มีอำนาจในการที่จะมีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานไปในทางใดทางหนึ่งได้ เนื่องจากเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชา เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๔๘)

**(๗) คำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้นายทะเบียนออกรูปขึ้นออกใบอนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการขอให้ศาลก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนนายทะเบียน หรือบังคับให้นายทะเบียนต้องออกใบอนุญาต โดยไม่เปิดโอกาสให้นายทะเบียนได้ใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑.๔๖/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวและขอให้จัดให้มีการประกวดราคาจ้างใหม่ นั้น เมื่อปรากฏว่ามีการทำสัญญาจ้างตามประกาศประกวดราคาไปแล้ว การขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาจึงไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้ใช้เงินทดแทนความเสียหายตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่จะขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับโดยการสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาตามประกาศประกวดราคา หรือขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้จัดให้มีการประกวดราคาจ้างใหม่ไม่ได้ เพราะการใช้อำนาจ



ดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำตามเดิม หรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาการอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ ตรงตามตำแหน่งและสังกัด เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงไปกำหนดคำสั่งในส่วนนี้ได้ และคดีนี้มีใช้กรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ที่ศาลจะมีอำนาจกำหนดคำสั่งโดยสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๕/๒๕๕๑)

#### (๘) คำขอให้ศาลปกครองเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๖)

(๙) คำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นโมฆะกรรม

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไว้โดยตรง ไม่ได้นำหลักการเกี่ยวกับความเป็นโมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองมาบัญญัติไว้ในทางตรงข้าม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น จึงเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะออกโดยมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ย่อมมีผลบังคับตามคำสั่งนั้นจนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงด้วยเหตุดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎหรือคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งในเรื่องนี้ได้เพียงประการเดียว คือ สั่งให้เพิกถอนคำสั่ง



ทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หลักที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นโมฆะกรรม ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้น จึงไม่อาจนำมาใช้โดยขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๑/๒๕๕๕)

**(๑๐) คำขอให้ศาลปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตของเทศบาล**

เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดให้เขตของเทศบาลเป็นไปตามเขตของสุขาภิบาลเดิม ดังนั้น เขตของเทศบาลตำบลจึงเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนด หากต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตของเทศบาล จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจออกคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๘)

**(๑๑) คำขอให้ศาลปกครองพิพากษาว่าหน่วยงานทางปกครองละเว้นการปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย และขอให้ชี้ว่าหน่วยงานทางปกครองละเว้นหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอาชีพผลิตและขายรถยนต์ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์ประเภทรถดล้อยางโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดคุณลักษณะไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบราคาดังกล่าว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีจดหมายแนะนำตัวไว้แล้ว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย และขอให้ชี้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเว้นหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานและเป็นตัวอย่างของการปฏิบัติราชการต่อไป นั้น การมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๗/๒๕๕๗)

**(๑๒) คำขอให้คู่สัญญาทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญา**

กรณีฟ้องขอให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ร่วมกับผู้ฟ้องคดีแก้ไขสัญญาร่วมकरणและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญาฯ หรือแต่งตั้งบุคคลอื่นเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เป็นคำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งให้



คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตามสัญญาร่วมการงานฯ ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ซึ่งศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))

กรณีฟ้องว่าเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดค่าปรับตามสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งแม่น้ำโขง โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดค่าปรับเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไข นั้น คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาแก้ไขในส่วนขอของเนื้อหาของสัญญาทางปกครองระหว่างคู่สัญญาที่ได้ตกลงทำสัญญากันไว้แล้ว โดยให้ปรับลดอัตราค่าปรับลง เป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญา คำขอดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลไม่สามารถออกค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๔๙)

คำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปรับแผนงานก่อสร้าง เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของคู่สัญญาที่ได้ตกลงให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายผู้ว่าจ้าง ที่จะอนุมัติหรือไม่ก็ได้ อีกทั้งเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่กำหนดในสัญญา ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับกรณีนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๑/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๒/๒๕๕๑ ที่ ๒๒๓/๒๕๕๑ และที่ ๒๖๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### (๑๓) คำขอให้ขยายระยะเวลาดำเนินงานตามสัญญาทางปกครอง

คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานขยายระยะเวลาทำไม้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทานออกไป นั้น เมื่อข้อสัญญาดังกล่าวกำหนดให้การขยายกำหนดเวลาสัมปทานเป็นดุลพินิจของผู้ว่าจ้างที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร และให้ถือการพิจารณาดังกล่าวเป็นที่สุด กรณีตามฟ้องจึงเป็นการใช้สิทธิของคู่สัญญาที่ได้ตกลงให้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าจ้าง อันเป็นพันธะกรณีแห่งสัญญาที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติต่อกัน ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปบังคับคู่สัญญาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔-อ.๒๒/๒๕๔๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๖/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างและให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การขยายกำหนดเวลาก่อสร้างเป็นเรื่องระหว่างผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างกับหน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นคู่สัญญาที่จะตกลงขยายระยะเวลาก่อสร้าง



ตามสัญญาหรือไม่ เป็นระยะเวลาเท่าใด ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับคู่สัญญา ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญาได้ ดังนั้น คำขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาและให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๒/๒๕๔๙)

การขยายเวลาทำงานตามสัญญา เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาโดยเป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจกรณีดังกล่าวแทนได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่ขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา ก็ชอบที่จะฟ้องคดีเพื่อขอคืนค่าปรับหรือยกเป็นข้อต่อสู้ในคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๑)

**(๑๔) คำขอให้ศาลปกครองตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับมอบงานตามสัญญาทางปกครอง**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตนายกเทศมนตรีฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบการรับมอบงานโครงการก่อสร้างระบบประปาสุขาภิบาลพรหมโลกของกรมโยธาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเทศบาลตำบลพรหมโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤตินิยมขบในวงราชการ รวมทั้งการสมยอมกันเพื่อหาประโยชน์และหาแนวทางป้องกันการกระทำผิดในครั้งต่อไป นั้น กรณีดังกล่าวเป็นการร้องขอให้ศาลตรวจสอบข้อเท็จจริง เพราะมีเหตุสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้กล่าวหาอย่างชัดแจ้งว่ามีกระทำความผิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับคำขอให้ศาลพิจารณาดำเนินการตรวจสอบการรับมอบงานก่อสร้างระบบประปาเพื่อป้องกันการทุจริต การสมยอมกันเพื่อหาประโยชน์ และหาแนวทางป้องกันการกระทำผิดในครั้งต่อไป เป็นกรณีที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางวินัย ทางอาญา หรือการใช้จรรยาบรรณ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๙๕๑/๒๕๔๕)<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๖</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



**(๑๕) คำขอให้ศาลปกครองยกเลิกสัญญาทางปกครองระหว่าง  
หน่วยงานทางปกครองกับคู่สัญญารายอื่น**

กรณีฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบการทำสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้ชนะการสอบราคา หากพบว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกเลิกสัญญา นั้น คำขอให้ศาลยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นเป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าเป็นคู่สัญญาอันจะผูกได้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญา การกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับกรณีนี้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๘)

**(๑๖) คำขอให้หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา ตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงซ่อมแซมถนนในหมู่บ้านซึ่งทำไว้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตรวจสอบการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี นั้น คำขอดังกล่าวเป็นคำขอให้ศาลกระทำการหรือออกคำสั่งในเรื่องที่ไม่มีความหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับกรณีนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๓/๒๕๕๐)

**(๑๗) คำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับในคดีที่ยื่นฟ้อง  
เมื่อพ้นกำหนดเวลาการใช้สิทธิเรียกร้อง**

กรณีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในสังกัดกรมศุลกากรละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของกรมศุลกากร (ผู้ฟ้องคดี) ทำให้นิติบุคคลเอกชนอาศัยเป็นช่องทางทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีโดยไม่มีการส่งออกสินค้าตามที่สำแดงไว้ในใบขนสินค้า ต่อมา เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงทนายโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้นำค่าสินไหมทดแทนมาชำระแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ทนายโดยธรรมเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระ นั้น ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิฟ้องทนายโดยธรรมดังกล่าวให้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้บังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้ามรดก จึงต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมาย



แพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตั้งแต่ขณะที่มีการขอให้จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นกรณีต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ข้างต้น ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ทายาทโดยธรรมดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๔/๒๕๔๙)

การฟ้องขอให้ผู้รับมรดกของข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ชดใช้เงินจากการกระทำละเมิดดังกล่าว นั้น เมื่อปรากฏว่าข้าราชการดังกล่าวได้เสียชีวิตไปแล้วก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด โดยหน่วยงานได้ดำเนินการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทโดยธรรมของข้าราชการนั้นในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ จึงถือว่าหน่วยงานได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของข้าราชการนั้นอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ การยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของข้าราชการผู้ต้องรับผิดชอบ ทำให้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อเป็นการฟ้องที่ต้องห้ามดังกล่าวแล้ว คำฟ้องนี้ศาลปกครองจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ทายาทของข้าราชการผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานได้ หน่วยงานจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๕๐ และที่ ๗๒๙/๒๕๕๐)

คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ทายาทของผู้ตายชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕/๒๕๕๑)

(๑๘) คำขอให้คู่กรณีชดใช้ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอื่นๆ แทนผู้ฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทนายความแทน นั้น มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่กรณี สามารถดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความดำเนินการแทน การกล่าวอ้างว่ามีความเสียเปรียบด้านการดำเนินคดี เป็นเพียง





ความเข้าใจของผู้ฟ้องคดีเอง ค่าทนายความที่เกิดขึ้นจึงไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีควรได้ แต่อย่างใด และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าทนายความให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)

คำขอให้ศาลมีค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แทนผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๕๐)

คำขอให้ศาลมีค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทนายความ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๐/๒๕๕๑)

## ๒. ความสามารถในการฟ้องคดีปกครอง

ข้อ ๒๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า

“บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน ให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย”

และข้อ ๒๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้น หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดีปกครองตามบทบัญญัติข้างต้น ดังต่อไปนี้

ผู้พิทักษ์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถ ยกเว้นในกรณีที่ฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถที่มีกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบโดยได้รับอนุญาตจากศาลตามมาตรา ๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถ โดยไม่แนบหนังสือมอบอำนาจของคนเสมือนไร้ความสามารถหรือคำสั่งศาลยุติธรรมที่อนุญาตให้ฟ้องคดีแทนมาพร้อมคำฟ้องด้วยตามข้อ ๒๖ วรรคสองของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๕๕)



### ๓. ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี

๓.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี

#### ๓.๑.๑ กรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

การที่ผู้อำนวยการเขตบางกะปิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) สังกัดกรุงเทพมหานครใช้อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๙/๒๕๔๘)

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารชั้นเดียวที่ผู้ฟ้องคดีต่อเติมต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามขั้นตอนและภายในระยะเวลาที่มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กรณีจึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดแก่ตนตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๕๐)

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่ออธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์และไม่รายงานความเห็นให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบ หาใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีได้แจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว และมีสิทธิที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๔๘)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องว่านายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบเปลี่ยนแปลงรายการของบริษัท รวมโชคคอนกรีต (๑๙๙๗) จำกัด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านตามข้อ ๖๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๓/๒๕๔๗)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

การที่กรมทางหลวงมีคำสั่งว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นทางหลวงของกรมโยธาธิการและไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติที่จะกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งดังกล่าวมิได้ระบุระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์จึงขยายเป็นหนึ่งปีตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕/๒๕๔๔)

เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด จึงได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒/๒๕๔๕)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างและควบคุมงาน ต่อมากรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด กรณีทำให้ราชการต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญาสูงกว่าความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความเป็นธรรมและปฏิเสธว่ามีได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งปฏิเสธที่จะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ (คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจพิจารณากรณีดังกล่าว นั้น เป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์หรือได้ดำเนินการแก้ไข



ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

การที่การประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ยกเลิกการประกวดราคา ก่อสร้างโรงงานผลิตน้ำประปา เนื่องจากมีผู้ผ่านเกณฑ์ข้อเสนอด้านเทคนิคเพียงรายเดียว แต่ปรากฏในเวลาต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้เปิดซองข้อเสนอด้านราคาของผู้ที่ผ่านเกณฑ์ ด้านเทคนิคแต่เพียงรายเดียวข้างต้น ทำให้ไม่มีการประกวดราคาครั้งใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี เสียสิทธิที่จะได้เข้าร่วมในการประกวดราคาครั้งใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ และเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านการเปิดซองเสนอราคาเพียงรายเดียว ดังกล่าวแล้ว ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว จึงมีสิทธิฟ้องขอให้ศาล เพิกถอนการเปิดซองเสนอราคาข้างต้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๔๖)

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้อง พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยไม่ได้พิจารณาสั่งอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีจนเลยกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์มิได้พิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๒/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้แจ้งผลการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จนระยะเวลาล่วงเลยกำหนด ๖๐ วัน ตามที่มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมาย กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๓๖/๒๕๔๖)<sup>๑๗</sup>

<sup>๑๗</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่เดิมอธิบดีกรมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยการอาชีพศรีสำโรง แต่ต่อมาได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ไปปฏิบัติราชการประจำที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษา หน่วยศึกษานิเทศก์ โดยมิได้แจ้งเหตุผล สิทธิและระยะเวลาสำหรับโต้แย้งสิทธิไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ และได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ปฏิบัติราชการประจำที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓ และร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๓ นั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการใดๆ จนครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ร้องทุกข์ รวมทั้งมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีความจำเป็นและต้องขยายเวลาการพิจารณา เรื่องร้องทุกข์อีกตามข้อ ๑๙ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ประกอบกับข้อ ๑๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แจ้งว่าผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจคำวินิจฉัยของ อ.ก.ค. กรมอาชีวศึกษาที่ให้ยก คำร้องทุกข์ เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๑/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องว่าหัวหน้าภาควิชาจักษุวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และรองหัวหน้าภาควิชาจักษุวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ฟ้องคดี ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนอาจารย์แพทย์ ผู้ฟ้องคดีจะต้อง ร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามข้อ ๑๐ ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ ประกอบกับ ข้อ ๑๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ โดยผู้มีอำนาจพิจารณาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาครบถ้วนแล้วไม่เกินเก้าสิบวัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียน ต่อคณบดีคณะแพทยศาสตร์ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ระดับ ๕ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลของนายกเทศมนตรี ในกรณีที่ ปลัดเทศบาลได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ทั้งที่ถูกลงโทษทางวินัยให้ภาคทัณฑ์ และถูกคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความผิด จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ขอให้พิจารณาคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนใหม่ฯ ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๐/๒๕๔๗)



กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่ไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา นั้น แม้ว่ามาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๔ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะกำหนดให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมใช้สิทธิร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเดือดร้อน แต่บทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดกระบวนการแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแก่คู่กรณี จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีมีได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และได้ทราบผลการวินิจฉัยว่าที่ประชุม อ.ก.ตร. ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากไม่ได้ยื่นคำร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๐/๒๕๕๐)

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขออุทธรณ์คำสั่งถอดถอนจากการเป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ แต่มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงต้องถือว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามข้อหาที่หนึ่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว ทั้งนี้ โดยมีพิกัดข้อวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาอีกต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการสำนักงานตำรวจแห่งชาติขอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี เป็นการร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดให้แก่แก้ไขความเดือดร้อนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ แล้วซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องรีบดำเนินการไต่สวนและแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็วหรือชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๗ ประกอบกับมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเป็นระยะเวลาถึงห้าสิบเก้าวัน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการชี้แจงใดๆ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงไม่มีกรณีต้องยื่นร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงถัดขึ้นไปอีก ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการ



แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.พ. กระทรวง ว่า คำสั่งของกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรื่องการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีที่มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำโดยมีเจตนาถ่วงล่าช้าผู้ฟ้องคดี ขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ถือว่าเป็นการร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ออกจากราชการตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใด ศาลเห็นว่ากรณีที่ ก.ตร. มิได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ศาลเห็นว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ได้แก่ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) นั้น แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ตร. ว่าจะต้องแล้วเสร็จภายในเวลาเท่าใดก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แม้ว่าจะระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อเลขาธิการ ก.ตร. จนถึงวันที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะมีระยะเวลาเกินกว่า ๑ ปี ก็ไม่ทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหมดไปด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยได้ติดตามสอบถาม แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๐/๒๕๔๖)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนต่อคณะกรรมการ  
สามัญประจำสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓  
พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ และผู้ฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วจึงนำคดี  
มาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับ  
แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๔๖  
และที่ ๒๐๑/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ ก.พ. มิได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดี  
ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕  
ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด แต่จนกระทั่งถึงวันที่  
ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็นระยะเวลา  
๑๘๗ วัน และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์และขอให้เร่งรัดการ  
พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จโดยเร็ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้พยายามติดตาม  
ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มาโดยตลอด แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา  
จาก ก.พ. นั้น แม้ว่าเรื่องของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือ  
วิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ไม่ทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์  
ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหมดไปได้ ดังนั้น แม้วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครอง  
จะมีระยะเวลาเกินกว่า ๙๐ วันแล้ว จึงเห็นว่าเป็นเหตุจำเป็นสำหรับคดีนี้ที่ควรจะได้รับไว้พิจารณาได้  
ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด  
ที่ ๓๙๘/๒๕๔๗)

กรณีที่อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่ง  
ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่ง  
ทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำ  
ผิดตามที่ถูกลงโทษ จึงได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงคมนาคม) เมื่อวันที่ ๓  
กันยายน ๒๕๔๖ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไข  
ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และ  
กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดไว้แล้ว  
แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ  
ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ มิได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ไว้  
การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้  
พิจารณาสั่งอุทธรณ์จนเลยเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่มิได้พิจารณาสั่งการ  
ภายในระยะเวลาอันสมควรตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ





ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๔๗)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยนำเรื่องขอระงับการย้ายออกจากโรงเรียนและกรณีไม่ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านไปร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา และได้ร้องทุกข์ไปยังประธาน ก.ค. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปัตตานีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และปรากฏหลักฐานว่าสำนักงาน ก.ค. ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาดำเนินการพร้อมกับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีอำนาจในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดี ร้องทุกข์นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค. จังหวัดปัตตานี แล้วมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๒/๒๕๔๖)

**๓.๑.๒ กรณีที่ถือว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ว่า การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นคลาดเคลื่อน จึงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (แบบ ค.๕) ให้ถูกต้องต่อไป ดังนี้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งระงับการก่อสร้างตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (แบบ ค.๕) แทนคำสั่งเดิม จึงเป็นการแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมให้ถูกต้องครบถ้วนเท่านั้น มิใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองใหม่แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งระงับการก่อสร้างฉบับใหม่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อีก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว และเมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๔๕)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากสำนักงานเทศบาลตำบลชมพูให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนเสาไม้ไผ่แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ประการใด แต่ต่อมาสำนักงานเทศบาลตำบลชมพูได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้วินิจฉัยว่า คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลชมพูที่ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคาร (ค.๔) และให้รื้ออาคาร (ค.๗) นั้น เป็นการสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ให้เสนอคดีต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย กรณีดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีคำวินิจฉัย และได้แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๔๕)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้ทราบคำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น และแม้จะมีแต่เพียงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัดลำปาง และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ โดยวินิจฉัยถึงกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ด้วยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดดำเนินการตามคำสั่ง เทศบาลตำบลชมพูจึงแจ้งมาเพื่อให้ดำเนินการตาม ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับแจ้งเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ มิได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก็มีผลเพียงจะใช้สิทธิอุทธรณ์อีกต่อไปไม่ได้เท่านั้น จะถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ยอมรับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอย่างผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในอุทธรณ์หาได้ไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ด้วย ต้องถือว่าได้มีการดำเนินการแก้ไขภายในฝ่ายปกครองจนครบขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗)**



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิบัติราชการขอใช้ไฟฟ้า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงถือได้ว่าการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ที่ไม่ออกใบอนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบันให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะ โดยจะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติยาฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด แต่มิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงอาจอนุมูลได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดี ต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่แทนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กลับเป็นผู้วินิจฉัยเสียเองแล้วมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณียอมถือได้วก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๘/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของนายอำเภอปากท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินพิพาทที่มีการกล่าวอ้างว่าเป็นที่สาธารณะเลี้ยงสัตว์ภายในกำหนด ๙๐ วัน นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้งเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งเรื่องกลับมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอีกครั้ง ในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งยืนยันตามคำสั่งฉบับเดิมและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบอีกครั้ง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๕๖)

กรณีอุทธรณ์ที่คดีดินได้ออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่ออธิบดีกรมที่ดินเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๖ และกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า อธิบดีกรมที่ดินไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้ส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวพร้อมรายงานความเห็นของอธิบดีกรมที่ดินไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เพื่อพิจารณาตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปแล้ว ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๖ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากการยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีกรมที่ดินเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาสิบห้าวัน ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เมื่อปรากฏว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกินกำหนดระยะเวลา แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา และไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จึงได้รายงานความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน และไม่ปรากฏว่ามีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้อุทธรณ์นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก่อนที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย



ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๒/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองที่ดินโดยมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ฟ้องเพิกถอน คำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินและคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ของผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งแม้เจ้าพนักงานที่ดินจะแจ้งสิทธิอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งดังกล่าวก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินในคราวเดียวกัน แสดงว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์ทั้งสองคำสั่ง และกรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว โดยถือเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะต้องส่งคำอุทธรณ์คำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้สั่งการภายในเวลาอันสมควร กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้แล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๕/๒๕๕๑)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือไปถึงเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเลิกการจำยอม เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (ในคดีนี้ คือ อธิบดีกรมที่ดิน) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว กลับมีหนังสือแจ้งยืนยันไปยังผู้ฟ้องคดีว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นถูกต้องแล้วและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาล หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดและขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ไม่มีอำนาจเพิกถอนรายการจดทะเบียนดังกล่าวได้ ถือว่าการโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้ง



ผลการพิจารณายืนยันคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบแล้ว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีการโต้แย้งค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือให้มารับค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาโดยไม่แจ้งการปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์เพราะเหตุยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาไปยังผู้ฟ้องคดี รัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากรัฐมนตรีไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว กรณีจึงต้องถือว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๐/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งไม่รับคำเสนอราคา ซึ่งผลการพิจารณาประกวดราคาถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่คำสั่งดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งไม่รับคำเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีได้มีร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์สาม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายหลังจากที่ได้อุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอกันทรวิชัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพียงสองวัน อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้ารับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อปรากฏว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนในอันที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีการไต่สวนฉุกเฉินขอให้เลื่อนกำหนดวันเลือกผู้ใหญ่บ้านออกไปก่อน เนื่องจากวันที่ยื่นคำฟ้องเป็นวันทำการสุดท้าย ก่อนถึงวันที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งปรากฏด้วยว่าในวันที่ยื่นคำฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ยืนยันการมีคำสั่งไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีตามกรณีข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๔๗)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยส่งทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนและการที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ไปถึงอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งเป็นประธาน อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ประธาน อ.ก.พ. กระทรวง ถือเป็นการร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอธิบดีสมควรนำคำร้องทุกข์ดังกล่าวเสนอ อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๔๔)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งประวัติและข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อประกอบการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสารวัตรตำรวจ อันเนื่องมาจากการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งสองครั้งแรกนั้น ถือได้ว่าเป็นการร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการแต่งตั้งดังกล่าว ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ประกอบกับมาตรา ๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๑/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการเพื่อเข้าอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ ๓๘ ถึงรุ่นที่ ๔๐ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ และจัดให้มีการ



สอบคัดเลือกใหม่ โดยผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีบุคคลอื่นซึ่งสอบไม่ผ่าน เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้มีการสืบสวนพบข้อเท็จจริงว่ามีการทุจริตจริง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องไปแล้ว ผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ย่อมผูกพันผู้ที่สอบไม่ผ่านทุกคนรวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย จึงไม่มีเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องทุกข์ซ้ำอีก ทั้งมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องทุกข์ด้วยตนเอง แต่กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อน กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้สั่งการให้ผู้ร้องทุกข์ทราบผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิภาคีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๕๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมโดยการอุทธรณ์ คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี พออนุโลมได้ว่าเป็นการร้องทุกข์ตามความในข้อ ๖ (๓) แห่ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แต่แทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีคำวินิจฉัยเสียเอง อีกทั้งยังได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย รวมทั้งมีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๕/๒๕๕๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ สังกัดเทศบาลเมืองปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ได้รับอนุมัติให้เลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ งานทะเบียนราษฎร สำนักงานปลัดเทศบาลตามมติ อ.ก.ท. จังหวัดปราจีนบุรีเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ ต่อมานายกเทศมนตรีเมืองปราจีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งเลื่อนผู้ฟ้องคดีขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ ตามมติดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเลื่อนผู้ฟ้องคดีขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ดังกล่าว นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิหลายประการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอหารือในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเนื้อหาในหนังสือเป็นการบรรยายหรือหารือถึงความไม่ถูกต้องของการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ตน และมีคำขอให้ยกเลิกคำสั่งนั้นเสียต่อผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง นั้น แม้การดำเนินการดังกล่าวจะมีได้เป็นการร้องทุกข์





ต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ต่อมา ผู้ฟ้องคดีก็ได้ทราบถึงกรณีดังกล่าวจากหนังสือของผู้อำนวยการสำนักงานบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง โดยผ่านทางจังหวัดปราจีนบุรี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ ดำเนินการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาโดยชอบแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรในสังกัดของสำนักงานศาล ยุติธรรมฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ที่มีคำสั่งเลื่อนชั้น เงินเดือนของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ ผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งนิติกร ๔ แต่หากนับวันที่คำสั่งมีผลคือตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับเงินเดือนในตำแหน่งนิติกร ๕ แล้ว นั้น เมื่อการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ตามคำสั่งสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง มอบอำนาจการเลื่อนชั้นเงินเดือนและค่าจ้าง การที่ผู้ฟ้องคดี ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน ศาลยุติธรรมและเป็นผู้มอบอำนาจให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ จึงเป็นการร้องทุกข์ โดยชอบแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่สั่งให้นาย จ. ทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำ ซึ่งมีผลทำให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำ นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติ ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความ เดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ทำหนังสือ ร้องทุกข์ถึงประธาน อ.ก.พ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่เมื่อข้อ ๙ วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว กำหนดให้ผู้ร้องทุกข์สามารถยื่นหนังสือร้องทุกข์ผ่าน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มี หนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็น รองประธาน อ.ก.พ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายในสามสิบวันนับแต่ วันทราบคำสั่งอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ ซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชอบที่จะเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาต่อไป กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ตามที่กำหนดแล้ว และแม้ว่าอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า กรณีคำร้องขอความเป็นธรรม ไม่เข้า



หลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ก็ตาม กรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ตนได้รับจากคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติราชการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๕/๒๕๕๑)**

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น) ที่มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดี นั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมในเรื่องการไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ต่อประธานสภาคณาจารย์ ข้าราชการ และลูกจ้างมหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ และต่อมาในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเรื่องการไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ระบุในหนังสือร้องทุกข์ว่า ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่นก็ตาม ก็ชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่นจะส่งเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีให้อนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่นพิจารณาดำเนินการ แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๕/๒๕๕๗)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์กรณีผู้บังคับบัญชาประเมินผลงานไม่ชอบถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เลขานุการ ก.ค. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นประธาน อ.ก.ค. จังหวัดเชียงใหม่ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค. จังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรง แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อได้รับเรื่องร้องทุกข์ก็สมควรส่งให้ อ.ก.ค. จังหวัดเชียงใหม่พิจารณาดำเนินการ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานและบุคคลดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีแล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙/๒๕๕๔)**



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์พิจารณาบทวนคำสั่งของเจ้าหน้าที่การเงินที่แจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้ได้ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ไปยังผู้อำนวยการโรงเรียนวมินทรราชูทิศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งฯ แล้ว การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอหารือเรื่องดังกล่าวไปยังผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ และมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกครั้งหนึ่ง นั้น เมื่อเป็นการปฏิเสธเรื่องเดียวกัน และผู้ฟ้องคดีเคยอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการวินิจฉัย จึงไม่มีเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งในเรื่องเดียวกันอีก จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓/๒๕๔๔)

**๓.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี**

### ๓.๒.๑ กรณียื่นฟ้องภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว แต่เมื่อยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๒ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อกรณีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดเวลาตามกฎหมาย สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลจึงยังไม่เกิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕/๒๕๔๔)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ “ลาสเทลล่า” และคำสั่งของผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลสุทธิสาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ที่มีหนังสือให้หยุดกิจการมีกำหนดสามสิบวันเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี



ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งอยู่ในระยะเวลาและขั้นตอนการพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีจึงยังไม่ได้ดำเนินการให้ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๕/๒๕๕๗)

กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาที่ไม่ออกใบอนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบันให้แก่ผู้ฟ้องคดี จะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในสามสิบวัน โดยมีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กรณีอนุโลมได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติยาฯ มิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดไว้ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ทุกขั้นตอนต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ดังนั้น ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คดีนี้ จึงควรมีระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับหนังสืออุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลภายหลังจากยื่นหนังสืออุทธรณ์เพียง ๘ วัน กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนต่อกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งเรื่องอยู่ระหว่างคณะกรรมการฯ ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้ไม่อาจพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๘๐ วัน ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขออนุมัติขยายระยะเวลาการพิจารณา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๑๘๐ วันแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยต้องรอให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเสียก่อน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนำคดีมาฟ้องในขณะที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๖๐๖/๒๕๕๕)<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๘</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีคำสั่งของนายอำเภอที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็น “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งแล้วแต่ยังไม่พ้น ๙๐ วัน นับแต่วันที่ให้มีหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๗๓/๒๕๔๔)<sup>๑๖</sup>

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการครบขั้นตอนเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๗๓/๒๕๔๔)<sup>๑๗</sup>

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินโดยมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง พร้อมกับยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันเดียวกันโดยที่รัฐมนตรียังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และยังไม่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กรณีไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๔๕)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นชอบให้รับคำเสนอรับจ้างของผู้เสนอราคารายอื่น การสั่งรับคำเสนอรับจ้างดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยผลของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่สองในการประกวดราคาจ้าง จึงถือเป็นคู่กรณีตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่ง

<sup>๑๖-๒๐</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



ทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งในขณะที่นำคดีมาฟ้อง นั้นผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีในประเด็นข้างต้นต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งไม่รับคำเสนอราคา จึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ระหว่างระยะเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคำอุทธรณ์และยังมิได้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่ยังมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๕๐ และที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการสอบราคา คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดขั้นตอนสำหรับการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงต้องรอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนแล้วจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยต้องนับให้ครบก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจะนับรวมระยะเวลาระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดด้วยไม่ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งยังไม่พ้นกำหนดเก้าสิบวันในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๙/๒๕๕๐ และที่ ๓๙๘/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ได้ทราบคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และยังไม่ได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการฟ้องคดีก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๒/๒๕๔๖)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อตรวจสอบความมีอยู่ของใบสำคัญจ่ายค่าเสียหายของการทำเรือแห่งประเทศไทยแล้ว และเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลจึงเป็นกรณีที่ยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๗๓๙/๒๕๔๖)<sup>๒๑</sup>

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งแพทยสภาที่ไม่เปิดเผยข้อมูลประวัติส่วนตัวของศัลยแพทย์ผู้ให้การรักษาผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้เส้นประสาทเสียงของผู้ฟ้องคดีถูกตัดขาดจนไม่มีทางรักษา โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ต้องเปิดเผยแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งอาจถือว่าการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่เมื่อยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓/๒๕๔๙)<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๑-๒๒</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการ

### แผ่นดิน

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากผู้ฟ้องคดีอุปสมบทเป็นพระภิกษุซึ่งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๐ (๗) ประกอบมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ และต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ นั้น เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเพื่อยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหลังจากที่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และยังไม่ได้มีการสั่งการอย่างใดเกี่ยวกับคำอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ยังมีเวลาที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๔๔)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตำบล เป็นหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ และนายกเทศมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๙ รายงานผ่านนายอำเภอถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๙ โดยที่ยังมิได้รับทราบผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๓/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์การแพทย์ ระดับ ๒ สังกัดภาควิชาอายุรศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าภาควิชาอายุรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กลับแก่งจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ จึงยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่มีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเรื่องการไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด





สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ และนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองก่อนวันครบระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการร้องทุกข์กำหนดไว้ กรณีจึงยังไม่เข้าเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๕/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ขอให้พิจารณาคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าวใหม่ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งข้างต้นแล้ว แต่โดยที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นเวลาเพียงสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้เสนอเรื่องร้องทุกข์ ฉะนั้น จึงเป็นกรณีที่ยังไม่อาจนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๐/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุพรรณบุรี ขอให้พิจารณาให้นายกเทศมนตรีตำบลโคกคราม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ระวังการโอน (ย้าย) หรือคัดเลือกตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๗) แทนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมขอให้ศาลมีคำสั่งระวังการรับโอน (ย้าย) หรือคัดเลือกปลัดเทศบาลระดับ ๗ แทนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่ประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้รับหนังสือร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์พิจารณาให้แล้วเสร็จ จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องศาลอันจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๒/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลที่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดเทศบาล มอบหมายงานในหน้าที่ปลัดเทศบาลให้ข้าราชการอื่น นั้น โดยที่ข้อ ๑๓๗ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตาก เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้พนักงานเทศบาลอาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล และข้อ ๑๔๙ ของประกาศฉบับเดียวกัน กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาารวมกันแล้วไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อนายกเทศมนตรีตามหนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และยังมีได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย กลับยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์



๒๕๕๐ ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จ จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๖/๒๕๕๐)

กรณีที่คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านปะอ่าวและผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๘ พ.ค. ๒๕๕๐ ถือได้ว่าเป็นการร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่อง ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์รวมทั้งสิ้นเก้าสิบวัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งมีระยะเวลานับจากวันร้องทุกข์ถึงวันฟ้องคดีเป็นระยะเวลาเพียง ๔๑ วัน จึงยังไม่พ้นระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามข้อ ๑๓ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการไม่ครบขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๖ โรงเรียนบ้านเปือย สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพยุห์ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดีถูก อ.ก.ค. จังหวัดศรีสะเกษ มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้อุทธรณ์ต่อ ก.ค. แล้ว แต่ไม่ปรากฏหลักฐานการอุทธรณ์ และ ก.ค. ยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จนั้น ถือว่าการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดียังไม่ครบขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อประธาน ก.ตร. ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ และยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่เมื่อยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ เมื่อกรณีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. จึงเป็นเรื่องที่ยังอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความ



เดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต้องมีการสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดเสียก่อน ผู้ฟ้องคดี จึงจะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษพร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๓/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจฟ้องว่า คำสั่งลงโทษ ไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคดีนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ตร. จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และยังไม่มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหาที่ขอให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลได้รับคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพชรบุรี กำหนดให้คณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ หนังสืออุทธรณ์ แต่หากมีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการสั่งการ ตามกฎหมาย และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการฯ ได้รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิ ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๕๖/๒๕๔๖ และที่ ๒๒๘/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงราย ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ออกคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำ ผิดวินัยในกรณีใช้สิทธิตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดเชียงราย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออก จากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ซึ่งประกาศ ดังกล่าวกำหนดว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อประธานกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และได้นำคดีมาฟ้อง



ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยไม่รอฟังผลการพิจารณาอุทธรณ์ในขณะที่ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๐/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งพนักงานเย็บม้าน ประจำศูนย์ควบคุมโรคติดต่อมาโดยแมลงที่ ๕.๔ สังกัดสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ ๕ จังหวัดนครราชสีมา กรมควบคุมโรค ภูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามคำสั่งกรมควบคุมโรคที่ ๒๙๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของกรมควบคุมโรคที่สั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ เรื่องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. กระทรวงสาธารณสุข และยังมีได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๔๗)

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองสารวัตรธุรการ สถานีตำรวจภูธรอำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราจีนบุรี เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือสั่งการให้ผู้กำกับการ สถานีตำรวจภูธรอำเภอภินทรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แก้ไขบัญชีเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี นั้น โดยที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ บัญญัติว่า การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. แต่ในขณะที่ยื่นคำฟ้องนี้ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดียังคงมีผลใช้บังคับอยู่ โดยกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ ยังไม่ได้ใช้บังคับ ดังนั้น จึงต้องนำประมวลระเบียบการตำรวจดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้ว แต่ยังไม่ได้รับคำชี้แจงเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก่อนครบกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันซึ่งเป็นระยะเวลาอันสมควรที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่))



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ ๕ ได้ใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านและได้รับอนุมัติให้เบิกได้ตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามหนังสือสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดพิษณุโลกลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แต่เนื่องจากการแจ้งคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ระบุกรณีที่อยู่อาศัยหรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งสั้นกว่าหนึ่งปี จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านภายในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จคือเก้าสิบวัน เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จ กรณีจึงยังไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๐/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการ ประมง ๗ ฝ่ายพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี สำนักงานประมงจังหวัดอ่างทอง ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีประมงจังหวัดอ่างทอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายหลังยื่นหนังสืออุทธรณ์เพียง ๖ วัน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ และอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว โดยยังมีได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นและยังไม่ล่วงพ้นเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดให้มีการสั่งการมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔/๒๕๔๘)



### ๓.๒.๒ กรณียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ดูดทรายในลำน้ำของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคำสั่งดังกล่าวได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ด้วยแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงถือว่าไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๑)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งให้แก้ไขเนื้อที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดอันจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖-๒๖๗/๒๕๕๑)

การที่นายอำเภอได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทโดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นการใช้อำนาจในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อนายอำเภอสมเด็จภายในกำหนดดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการเยียวยาความเสียหายที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำคำฟ้องในประเด็นนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๕๕)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๒/๒๕๕๐ และที่ ๖๕๕/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีที่นายทะเบียนอาวุธรูปปั้นอำเภอฝาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนของคู่ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ และการแจ้งคำสั่งไม่ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในระยะเวลาการอุทธรณ์ที่ขยายออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีลงลายพิมพ์นิ้วมือรับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ แต่ได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งเกินกว่าหนึ่งปี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๕)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินซึ่งหนังสือดังกล่าวได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดิน จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๔๕)



กรณีที่มีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือแจ้งการวางเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือได้ว่าเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนตามความในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่เมื่อได้มีการระงับการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวไว้จนกว่าคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๗๗๑๓/๒๕๓๒ จะถึงที่สุด กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายใน ๖๐ วัน ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงยังไม่เริ่มนับ ต่อมาเมื่อศาลแพ่งได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๗๗๑๓/๒๕๓๒ หมายเลขแดงที่ ๒๕๕๔/๒๕๓๗ ของศาลแพ่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นจำเลยเป็นฝ่ายชนะคดีเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ เหตุแห่งการโต้แย้งขัดขวางไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิอุทธรณ์จึงหมดสิ้นไปตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๖๐ วัน กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนด จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๒/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๙ แต่หนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีส่งทางไปรษณีย์ในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๙ และถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกว่ากำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๖)

กรณีการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะดังเช่นการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรืออาจยื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็มีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีต้องยื่นต่อรัฐมนตรีผู้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยตรง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทำหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ กรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเมื่อหนังสืออุทธรณ์ไปถึงกระทรวงคมนาคม





หากหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวถึงกระทรวงคมนาคมเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปรับเงินค่าทดแทน ก็จะเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีส่งคำอุทธรณ์ จนถึงกระทรวงคมนาคมรับคำอุทธรณ์ใช้เวลานานถึง ๑๓ วัน การที่ใช้เวลานานเช่นนั้นอาจเกิดจากเหตุผิดปกติที่ระบบการส่งจดหมายทางไปรษณีย์ภายในประเทศ หรืออาจเกิดจากความล่าช้าในการลงรับหนังสืออุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมเองก็เป็นได้ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาและมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๕/๒๕๔๘)

กรณีการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ไปรับเงินปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามิได้ผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ในกรณีนี้จึงต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีผลในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับคำอุทธรณ์นี้ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๕๑)

กรณีที่ภายหลังจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ แล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในส่วน of ค่าเช่าบ้าน ค่าจ้างแบงก์กันห้อง ค่าร้อยย่ายและขนย้ายเครื่องปรับอากาศ และค่าขนย้ายสิ่งของและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ค่าทดแทนใหม่ ไม่เกี่ยวกับอุทธรณ์ค่าทดแทนเดิม และเป็นการยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม



คำฟ้องต่อศาลตามที่ได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมไว้ต่อรัฐมนตรี ในเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดไว้ จึงไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในประเด็นนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมในค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเกินระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้อธิบดีกรมป่าไม้จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา แต่อธิบดีกรมป่าไม้ก็ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ จึงส่งอุทธรณ์ไปให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีการมีคำสั่งยึดทรัพย์สินชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ที่ถูกยึดทรัพย์สิน อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินฯ เมื่อพ้นระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๓/๒๕๔๗)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทนายความอุทธรณ์คำสั่งของสภานายความ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓๐ วัน ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับอุทธรณ์ เนื่องจากเป็นอุทธรณ์ที่มีไต่ยื่นภายในกำหนดเวลา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตาม มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๗๑/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตอุเทนถวาย รู้ถึงการปฏิเสธการไม่จ่ายเงินประจำตำแหน่ง ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ภายใน ๑๕ วัน หรืออย่างช้าภายใน ๑ ปี นับแต่วันทราบการปฏิเสธดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ หรือมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้อุทธรณ์หรือโต้แย้ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แล้วก็ตาม ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งการให้เบิกจ่ายเงิน ประจำตำแหน่งกรณีนี้ล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตาม เงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๔)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีรับเงินตอบแทนพิเศษ (กรณีข้าราชการได้รับ เงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่งแล้ว) ในการประเมินประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เป็นการออกคำสั่งโดยมีอคติและเกลียดชังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น หากผู้ฟ้องคดี เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการ ร้องทุกข์ต่อสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และในคำสั่งดังกล่าวได้แจ้งสิทธิร้องทุกข์ไว้ว่าให้ร้องทุกข์ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว



เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้และไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการฟ้องคดี ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๗ ภาควิชาการเงิน คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กล่าวอ้างว่า เดิมหัวหน้าภาควิชาการเงิน คณะบริหารธุรกิจ เสนอเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น แต่คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำการแก้ไขและเสนอให้เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเพียง ๐.๕ ขั้น โดยมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อประธานอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และได้มีคำวินิจฉัยอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ ๓/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นเกินกำหนดเวลาในการร้องทุกข์ จึงมีมติไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๐ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๒/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง วิศวกรไฟฟ้า มหาวิทยาลัยมหิดล โดยผู้ฟ้องคดีเคยได้รับเงินสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ศูนย์ตรวจสอบสารต้องห้ามในนักกีฬาในฐนะวิศวกรจากศูนย์ตรวจสอบสารต้องห้ามในนักกีฬามหาวิทยาลัยมหิดล แต่ต่อมาศูนย์ตรวจสอบสารต้องห้ามในนักกีฬาฯ ได้ออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสนับสนุนแก่ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ตรวจสอบสารต้องห้ามในนักกีฬา มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยประกาศดังกล่าวมีเนื้อหาว่าจะไม่จ่ายเงินสนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับวิศวกร ผู้ฟ้องคดีจึงรู้เหตุหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นับแต่ที่ศูนย์ฯ ไม่จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามประกาศนั้นแล้ว ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชากระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร ก็ชอบที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยภายในสามสิบวันตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว คณะอนุกรรมการอุทธรณ์



และร้องทุกข์ฯ จึงสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมาย จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนแล้ว แต่ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยมีมติไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ถูกต้องก่อนที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ คดีนี้จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๐/๒๕๔๖)

กรณีที่ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพชรบุรี เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ฉบับลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ ข้อ ๑๑๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบเรื่องการลงโทษภาคทัณฑ์จากหนังสือแจ้งคำสั่งศาลในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๔๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสืออุทธรณ์ ฉบับลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องและผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษภาคทัณฑ์อย่างช้าที่สุดคือวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติข้อ ๑๑๓ ของประกาศข้างต้น อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีผล ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๘/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่งานป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอบึงคล้า จังหวัดหนองคาย ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างสอบสวนของพนักงานสอบสวนตำรวจภูธรจังหวัดหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บังคับการ



ตำรวจภูธรจังหวัดหนองคาย) ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยระบุวิธีการยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งลงโทษเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แต่ทนายความของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่ได้รับทราบคำสั่งตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำกรณีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๔/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีอาวุโสเป็นลำดับที่ ๑ และมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง แต่ ก.ตร. มีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาตามข้อ ๔ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้ กรณีดังกล่าวจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๕๐ และที่ ๗๑๑/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) การสั่งจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ได้รับระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งจ่ายเงินบำนาญ ตามนัยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อเกินกำหนดระยะเวลาของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๖/๒๕๔๗)



### ๓.๒.๓ กรณีดำเนินการผิดจากขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่นายอำเภออ่าวลึก (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางพิพาท อันเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และคำอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เพียงแต่ไปขอให้อำเภออ่าวลึกตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่เท่านั้น แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีคำสั่งใหม่ว่าได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างอีกครั้งอันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งทางปกครองใหม่ หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ก็ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอีก เพียงแต่นำพยานหลักฐานและพยานบุคคลไปชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ฉะนั้น กรณีนี้จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น คำฟ้องคดีนี้จึงเป็นคำฟ้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๓/๒๕๔๕)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนายอำเภอที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงต่อผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วยวาจาต่อนายอำเภอผู้ออกคำสั่ง จึงถือว่ายังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๓๐๐/๒๕๔๕)<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๓</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีกรอุทธรณ์



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งคำสั่งของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดกิจการของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ต่อประธานอนุกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งประธานอนุกรรมการศาสนาและวัฒนธรรมไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวแล้ว และถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๘)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง อาจารย์ ๒ ระดับ ๗ ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงเรียนหางดงรัฐราษฎร์อุปถัมภ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอข้อมูลหลักฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีข้อสงสัยในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ไม่ได้รับการเปิดเผยหลักฐานตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีบันทึกลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป เพื่อขอให้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยหลักฐานดังกล่าว ซึ่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้แจ้งผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานให้ข้าราชการครูได้ทราบและเข้าใจต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเปิดเผยหลักฐานใดๆ เพียงแต่ได้บันทึกว่าได้ชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อนที่จะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีเพิ่งจะได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการร้องเรียนภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการฟ้องคดีโดยที่ยังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด คำฟ้องนี้จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๓/๒๕๔๕)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์คำสั่งย้ายของอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อเลขาธิการ ก.พ. โดยมีได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. กระทั่งตามที่ถูกกฎหมายกำหนด จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการครบขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งต้องห้าม





มิให้รับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อคดีนี้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ศาลจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๗/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการ วัฒนธรรม ๗ หัวหน้าฝ่ายศิลปินแห่งชาติ สังกัดส่วนส่งเสริมวัฒนธรรมไทยสถาบันวัฒนธรรมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งนักวิชาการ วัฒนธรรม ๘ ของเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๓ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ แต่ต่อมาภายหลังจากที่สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ตอบข้อหารือผู้ถูกฟ้องคดีว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขัดกับแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงประธาน อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ ขอดอนเรื่องร้องทุกข์ที่ได้ยื่นไว้เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. แล้วมีความเข้าใจชัดเจนขึ้น จึงขอดอนเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ต่อมาได้นำเรื่องนี้มาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๓ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ ๘ สังกัดสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เห็นว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปรับปรุงการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิร้องทุกข์ โดยทำเป็นหนังสือต่อ อ.ก.พ. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงมีหนังสือทวงถามสัญญาถึงเลขาธิการสำนักงานพลังงาน



ปรมาณเพื่อสันติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) หรือการร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี หรือการร้องเรียนด้วยวาจา ต่อปลัดกระทรวงฯ ไม่ใช่หนังสือร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๑/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักการภารโรง โรงเรียนวัดชินวราราม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองปทุมธานี สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดปทุมธานี ถูกผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นค่าจ้างประจำปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ถึงผู้อำนวยการ โรงเรียน ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ ตามระเบียบกระทรวงการคลังและตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของลูกจ้างประจำ ซึ่งกำหนดให้ร้องทุกข์ ต่ออธิบดีในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่าอธิบดี ประกอบกับ ปรากฏว่า มีการร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับอธิบดีภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาล ไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๕/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำรวจ ตำแหน่งรองสารวัตรงาน ๔ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๒ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ที่ไม่เป็นธรรม ขาดหลักคุณธรรม จึงร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการแต่งตั้งข้าราชการ ตำรวจให้ดำรงตำแหน่งสารวัตรตำรวจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว แต่เมื่อไม่ได้รับคำชี้แจงภายใน ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องทุกข์ใหม่ต่อ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถัดขึ้นไปตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ครบขั้นตอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๑/๒๕๔๖)



กรณีการร้องทุกข์ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ นั้น ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการร้องทุกข์ไว้ โดยอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องหรือเป็นกรรมผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเสียก่อน และบทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็กำหนดให้การร้องทุกข์จะต้องดำเนินการด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามมิให้ร้องทุกข์แทนผู้อื่นเป็นอันขาด ดังนั้น หนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมของภรรยาของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ร้องทุกข์ไว้แล้วตามหนังสือดังกล่าว จึงมิใช่การร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๔๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่ง ครู คศ.๒ วิทยาลัยอาชีวศึกษาขอนแก่น ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕% เป็นเวลาหนึ่งเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำอุทธรณ์ซึ่งมีข้อความระบุว่า ขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี จำนวน ๕% เป็นเวลาหนึ่งเดือน และหวังว่าคงไม่เลือกปฏิบัติแล้ว เห็นว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวมิได้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นอย่างใด จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๓ วรรคสอง ของกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกทั้งคำอุทธรณ์ดังกล่าวแม้จะทำเป็นหนังสือแต่ก็มิได้ระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย อันเป็นบทบัญญัติที่ระบุเรื่องการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ โดยยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๗/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ฟ้องเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของอธิการบดี จะต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนฟ้องคดีต่อศาล เมื่ออธิการบดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำร้องทุกข์ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติ



ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีหนังสือโต้แย้งอุทธรณ์คดี และขอให้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อไป จึงมิใช่เป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องนี้ไว้ โดยเฉพาะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๒/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณี que ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งของสำนักงาน ก.พ. ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเมื่อสำนักงาน ก.พ. มีมติให้ส่งผลงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งเข้าประเมินคืน ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์โต้แย้งมตินั้นก่อน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือร้องเรียนถึงสำนักงาน ก.พ. ๒ ฉบับ แต่หนังสือร้องเรียนดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ไม่ระบุข้อโต้แย้งหรือข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง ประกอบกับหนังสือร้องเรียนฉบับหนึ่งมีข้อความระบุไว้ว่า “หนังสือฉบับดังกล่าวไม่ได้เป็นการอุทธรณ์ร้องขอแก้ไขในผลการตัดสินใจ แต่เป็นการแสดงทรรศนะและความรู้สึกของผู้อยู่ในระบบนี้” จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของสำนักงาน ก.พ. แล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเบื้องต้น ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๔๗/๒๕๕๖)<sup>๒๔</sup>

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ โรงเรียนวังโมกข์พิทยาคม อำเภอชริบารมี จังหวัดพิจิตร ได้รับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนโดยคำสั่งดังกล่าวได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง แต่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อประธาน อ.ก.ค. โดยมีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ จึงถือได้ว่าไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้สำรองราชการผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ยังไม่ได้รับการชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อระยะเวลาล่วงผ่านไปสิบห้าวัน ผู้ฟ้องคดีต้องร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีต่อไป ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๗

<sup>๒๔</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนจันทร์หุ่นบำเพ็ญ ได้ถูกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ เปอร์เซ็นต์ เป็นเวลา ๒ เดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการลงโทษเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาหนังสือขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีความว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๒ พิจารณาหนังสือดังกล่าวแล้วเห็นว่า การยื่นหนังสือดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิไม่ชอบด้วยข้อ ๓ และข้อ ๗ แห่ง กฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีได้ยื่นหนังสือเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงมีมติไม่รับเป็นอุทธรณ์ นั้น ข้อ ๘ วรรคสี่ ของกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า กรณีที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีมติไม่รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์อาจอุทธรณ์มตินั้นต่อ ก.ค.ศ. ได้อีกชั้นหนึ่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันทราบมติดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในคดีนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์มตินั้นต่อ ก.ค.ศ. ภายในกำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ ได้ขอย้ายตัวเองจากโรงเรียนเบญจมราชูทิศ จังหวัดจันทบุรี ไปช่วยปฏิบัติราชการที่โรงเรียนสมุทรสาครบูรณะ จังหวัดสมุทรสาคร และได้ยื่นเรื่องขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้อำนวยการโรงเรียนสมุทรสาครบูรณะ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ยื่นอุทธรณ์



คำสั่งไม่อนุญาติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อประธาน อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษาแล้วนั้น เป็นการกระทำหลังจากที่ยื่นฟ้องคดีแล้ว และไม่เป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๕)

**๓.๒.๔ กรณียื่นฟ้องคดีโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี**

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอผ่อนผันการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๒/๒๕๔๗)

คำสั่งของเทศบาลตำบลบางพระ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนอาคารออกจากพื้นที่ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนี้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามที่มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๕๐ และที่ ๓๙๖/๒๕๕๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่ดัดแปลงอาคาร แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในบริเวณที่ต่อเติม นั้น แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในบริเวณที่ต่อเติม จะเป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องมาจากการยื่นต่อเติมดัดแปลงอาคารพิพาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้



ในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้อำนวยการเขตบางรัก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งคำสั่งให้ ระวังการก่อสร้างอาคารและคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ๒ วิธี คือ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตอรับถึงมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ และวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๐ ตามลำดับ และคำสั่งทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวมีข้อความเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิ อุทธรณ์และระยะเวลาอุทธรณ์สมบูรณ์ครบถ้วน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ดำเนินการ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งของผู้อำนวยการเขตสาทร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งระวังการก่อสร้างอาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคารชั้น ๕ และคำสั่งห้าม บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารพิพาท โดยมีได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงเป็นกรณีที่มีได้ดำเนินการตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้อำนวยการเขตวังทองหลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือ แจ้งผลการไม่อนุญาตให้สร้างสะพานไม้ การไม่อนุญาตดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำสั่ง ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ก่อน เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า หลังจากได้รับคำสั่งดังกล่าวจนถึงก่อนฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กรณีจึงเป็นการที่ ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๒๒/๒๕๕๑)

กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเนินพระ (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการ ประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณในการก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องนั้น เป็นการใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ได้



ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๓/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างต่อเติมดัดแปลงอาคารพิพาท ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารที่ทำการ ต่อเติมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งให้ รื้อถอนอาคารที่ทำการต่อเติมฯ ตามหนังสือแจ้งของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการ แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓/๒๕๕๑ ที่ ๔๖/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทาง เดียวกัน)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการ ธนาคาร**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนการขายทรัพย์สินเพื่อชำระ บัญชีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกกระรับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ในทรัพย์สินที่จะขายต้องยื่นคำคัดค้านการขายต่อคณะกรรมการดำเนินการแทนบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ที่คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงินแต่งตั้ง ก่อนวันขายทรัพย์สิน ไม่น้อยกว่าสามวันทำการ ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านดังกล่าว จึงเป็น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมาย กำหนดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนการขายทรัพย์สินดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๕/๒๕๕๐)

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม**

กรณีที่กรมการค้าต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือปฏิเสธ การออกไปอนุญาตส่งออกข้าวไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักรแก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมกระทบสิทธิ ในการส่งออกข้าวของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๕๖)





### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าใช้จ่ายในการขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้ามาชำระให้กับผู้ถูกฟ้องคดี ก่อนดำเนินการก่อสร้างขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าตามคำขอ ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย กับคำสั่งดังกล่าวต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยยังไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๕๔๐/๒๕๔๕)<sup>๒๔</sup>

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงสีข้าวเพราะเห็นว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไม่ชอบ หรือกระทำโดยไม่มีอำนาจก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๔๕)

กรณีการประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันมีผลเท่ากับการยกเลิกสิทธิของ ผู้ได้รับอนุญาตให้นำสินค้าเข้าไปจำหน่ายในจุดผ่อนผัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มุ่งหมายให้ ใช้บังคับเป็นการเฉพาะแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีให้จำหน่ายสินค้าในจุดผ่อนผัน จากเทศบาลนครอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อผู้ฟ้องคดีกลุ่มที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้า นำคดีมาฟ้องโดยยังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงยังไม่มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๖/๒๕๔๙)

<sup>๒๔</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เอกชนยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินหรือมีหนังสือแจ้งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินไม่มีสภาพการครอบครองทำประโยชน์ หรือเป็นการนำรังวัดเกินจากหลักฐานที่ดินเดิม หรือเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอ จึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งกรณีนี้ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายสำหรับผู้ขอไว้โดยเฉพาะ การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้จึงต้องใช้วิธีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากยังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๕/๒๕๔๕ ที่ ๑๘๕/๒๕๔๕ และที่ ๒๓๕/๒๕๔๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอจดทะเบียนรับโอนมรดกที่ดินตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อสำนักงานที่ดินอำเภอ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการดำเนินการและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปร้องขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกก่อนมายื่นคำขอจดทะเบียน การปฏิเสธดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเงื่อนไขของการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้นำคดีอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนที่ดินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๔/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมีหลักฐาน ภ.บ.ท. ๕ ต่อมาทางราชการได้ประกาศให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเจ้าหน้าที่ในสังกัดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้มีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีรื้อกระท่อมออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก่อนตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้นำคดีอุทธรณ์ดังกล่าว จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๔/๒๕๔๖)

กรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไข



เพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น มิได้ระบุถึงการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับถึงประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้คำสั่งดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีนี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด

กรณีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๓๕๘/๒๕๔๔)<sup>๒๖</sup>

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟ้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ ๑ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๘ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

<sup>๒๖</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๒๕๔๖)

กรณีที่มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ที่ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อันถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวัน การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีที่นายอำเภอตอนพุด จังหวัดสระบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้แจ้งคำสั่งจำหน่ายทะเบียนบ้านที่ได้ออกให้ใหม่และยกเลิกใบแจ้งย้ายที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้เป็นข้อยกเว้นในการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนข้างต้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับทราบหนังสือแจ้งการเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว และหนังสือดังกล่าวได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่าหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรจะต้องยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ ตม.๑๒ และเสียค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ภายในสี่สิบแปด ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับทราบคำสั่ง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งรับฟังว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวอย่างช้าเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ขอเพิ่มค่าทดแทนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างต่อรัฐมนตรีฯ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๓ จึงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขออนุญาตฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ ต่อกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอให้คงอาคารบางส่วนที่อยู่นอกแนวเขตเวนคืนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้คงอาคารส่วนที่อยู่นอกแนวเขตเวนคืนโดยลดค่าทดแทนลง



หนังสือดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว กรณีนี้จึงมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แล้ว เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๐/๒๕๔๖)

กรณีที่คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีต่อรัฐมนตรีฯ เป็นการยื่นอุทธรณ์เพียงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนค่าที่ดินและค่าไม้ยืนต้นเท่านั้น มิได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ก่อน ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่มีสิทธินำมาฟ้องเป็นคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๔๙)

กรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน นั้น ตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา และที่ดินส่วนที่เหลือมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีควรทราบถึงจำนวนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแล้วตั้งแต่มีการเวนคืน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องในประเด็นนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่มิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๙/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีและผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุข ชุมชน ๕ เห็นว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาลพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีไม่เป็นธรรม กลับแก้งผู้ฟ้องคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ จึงฟ้องขอให้ศาลลงโทษผู้อำนวยการโรงพยาบาลและให้ผู้จ่ายค่าเสียหายโรงพยาบาลชำระเงิน รวมทั้งลงหนังสือพิมพ์ขอมาผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๕/๒๕๔๕)

กรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชดเชยแก่ทางราชการ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอน การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดี จึงต้องอุทธรณ์ต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้อุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งฯ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนก่อน จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามที่ กฎหมายกำหนด มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๒/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลปรางหมู่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่เป็น ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีร่วมกับผู้อื่นกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลปรางหมู่ ซึ่งเป็น ราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นจำนวนเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถสั่งการได้ โดยไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนด



ขั้นตอนอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคามีหนังสือแจ้งตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีออกจากการพิจารณาจัดซื้อครุภัณฑ์เป็นการสั่งไม่รับคำเสนอขาย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘/๒๕๔๗)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อมิได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๒/๒๕๔๘)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคาสั่งยกเลิกการประกวดราคาถือเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อธนาคารออมสิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ยกเลิกการประกวดราคาจ้างก่อสร้างสำนักงานธนาคารออมสินภาค ๖ จังหวัดอุตรดิตถ์ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไข



ความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๙/๒๕๔๘)

การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เป็นเพียงกระบวนการในการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่ง ทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อเมื่อกรมควบคุมโรค (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นชอบให้รับคำเสนอ ขยายของผู้เสนอราคารายอื่นตามมติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จึงจะถือ เป็นคำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ผลการพิจารณา ของคณะกรรมการฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเป็นการยื่นอุทธรณ์ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งรับคำเสนอขยายอันเป็นคำสั่ง ทางปกครอง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๓/๒๕๔๘)

กรณีที่ทางหลวงชนบทจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่ง เป็นหนังสือแจ้งว่า ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการก่อสร้างถนน คสล. ถือได้ว่าคำสั่งอนุมัติจ้าง ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง ทางปกครองต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยที่ยังมิได้ ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๕/๒๕๔๘)

การประกาศยกเลิกการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดี เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อการประสานภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้





โดยยังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖/๒๕๕๙)

กรณีที่เจ้ากรมยุทธโยธาทหารบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งไม่รับคำเสนอขายนายาป้องกันและกำจัดศัตรูทำลายไม้ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย แม้ว่าในกรณีนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ แต่โดยที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ไม่ใช่การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ที่ถูกอายัดทรัพย์สิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้อง



ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

คำสั่งของประธานกรรมการมรรยาทนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ไม่รับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นคำกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดมรรยาทนายความ เป็นการใช้อำนาจตามข้อ ๑๑ ของข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลเป็นการระงับสิทธิในการกล่าวหาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อบังคับดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๖ และที่ ๒๕๙/๒๕๔๖)

กรณีการขอเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ผู้ฟ้องคดีต้องทำเรื่องกล่าวหายื่นต่อสภาวิศวกรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดเพื่อดำเนินการวินิจฉัยเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ยื่นตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๙/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดกิจการของโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา วัดสว่างภพ เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน



หรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยหรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ เมื่อศึกษาธิการอำเภอมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล และศึกษาธิการจังหวัดมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ไม่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารโดยครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้พิจารณาและให้ความเห็นในกรณีที่อธิบดีกรมธนารักษ์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๑/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอแก้ไขข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนประวัติข้าราชการ (ก.พ. ๗ ) อันเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอแก้ไขต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแต่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนยื่นฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๒๖/๒๕๔๖)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อนุบาลร่วมของนางสาว อ. คนไร้ความสามารถซึ่งเดิมเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและเป็นผู้จัดการโรงเรียน จารุวรรณวิทยา อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครปฐม เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเบิกเงินอุดหนุนของโรงเรียนจารุวรรณวิทยา การเบิกค่ารักษาพยาบาลของนางสาว อ. และภาระหนี้สิน ตลอดจนรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนและเงินค่ารักษาพยาบาล เพื่อจัดทำรายงานทางบัญชีเสนอต่อศาลจังหวัดนครปฐมแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว แต่จนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่ได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ นั้น ข้อเท็จจริงตามคำขอข้างต้นเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่จัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ยื่นคำขอ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการร้องเรียนกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามนัยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีคำสั่งเป็นประการใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ อันถือว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำกรณีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะระบุให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งโดยการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามคำแนะนำ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๕/๒๕๔๕)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศฉบับที่หนึ่งของนายอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ที่ประกาศผลให้นาย จ. เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน นั้น เห็นว่าประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้มีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๒๖ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า เมื่อประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยมิชอบ ให้มีสิทธิคัดค้านการเลือกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกเพื่อให้มีการเลือกใหม่ เมื่อไม่ปรากฏว่าภายหลังการประกาศผลการเลือกให้นาย จ. เป็นผู้ใหญ่บ้านผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการโต้แย้งคัดค้านประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนที่จะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้นและการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาได้ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมายต้องร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และหากได้รับคำชี้แจงแล้วไม่เป็นที่พอใจหรือไม่ได้รับคำชี้แจงภายในเจ็ดวันนับแต่วันร้องทุกข์ด้วยวาจา ก็ให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยภายในสามสิบวันตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวจึงไม่อาจฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๔๕)

คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ การอุทธรณ์จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๔๕)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งย้ายของผู้บังคับบัญชาเป็นการปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อน โดยจะต้องร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งย้ายดังกล่าวตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบข้อ ๔ และข้อ ๖ (๕) ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๗/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความคับข้องใจจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีจะต้องแก้ไขความคับข้องใจตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนด้วยการร้องทุกข์ตาม กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๘/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครสอบคัดเลือกครูอัตราจ้างเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูเป็นกรณีพิเศษ เห็นว่า การออกคำสั่งประกาศผลการคัดเลือกและการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีจึงยังไม่อาจนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ประเมินผลการปฏิบัติงานในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูโดยขัดต่อประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะประธาน อ.ก.ค. ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการร้องทุกข์แต่อย่างใด กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๔๘)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๕ ถูกสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ตามมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้นข้าราชการที่จะฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายข้าราชการ ต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน เมื่อยังมีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์คำสั่งดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แม้ต่อมาจะมีการยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายหลังจากที่ยื่นฟ้องแล้ว ก็ไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจเห็นว่าตนได้รับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้กำหนดขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อไม่ได้ดำเนินการร้องทุกข์ตามขั้นตอนดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๖/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่กระทรวงอื่น นั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ. เพื่อเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และหากยังไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยที่ยังมิได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๖/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่าย เงินตอบแทนพิเศษชั่วคราวของข้าราชการในช่วงปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกปรับเปลี่ยนตำแหน่งทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง นั้น เมื่อการปรับเปลี่ยนโอนย้ายเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่กระทำได้ตามความเหมาะสม ความเดือดร้อนเสียหายหรือคับข้องใจของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดจากการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องมีมาร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์



ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือหารือต่อผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกจากเงินเดือนว่าต้องเบิกจ่ายอย่างไร แต่หนังสือดังกล่าวมิใช่หนังสือร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ดังกล่าว กรณีจึงมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๒/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลเห็นว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น แม้การเลื่อนขั้นเงินเดือนจะเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดร้อยเอ็ด แต่หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องร้องทุกข์ต่อนายกเทศมนตรีหรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลตามข้อ ๑๓๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ร้องทุกข์ จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว จึงไม่อาจฟ้องคดีในเรื่องนี้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๙/๒๕๕๐)

กรณีที่เดิมผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน (รอเลื่อน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์ไปยังประธานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งต่อมามีการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีย้อนหลังแล้ว แต่เป็นการเลื่อนขั้นเงินเดือนปกติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองถูกกลั่นแกล้งเนื่องจากไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ๒ ขั้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล นั้น เมื่อหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งรอกการเลื่อนขั้นเงินเดือน มิใช่คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษที่เป็นประเด็นพิพาทในคดีนี้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ วิทยาลัยเทคนิคชัยนาท ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเรื่องเรียกรับเงินจากผู้ปกครอง เพื่อช่วยผู้สมัครสอบคัดเลือก เข้าศึกษาในวิทยาลัยเทคนิคชัยนาท และถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ในที่สุดอธิบดีกรมอาชีวศึกษาได้มีคำสั่งให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่ง





ลงโทษทางวินัยแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.ค. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๕)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานโยธา ๗ หัวหน้าฝ่ายโยธา สำนักงานเขตคันนายาว ได้มีหนังสือร้องทุกข์คำสั่งของกรุงเทพมหานครที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตร้องทุกข์เพื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง การดำเนินการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงทำให้การพิจารณาอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ นั้นเป็นอันระงับ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๕)**

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง ๘ ตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่ พักการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี นั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๓/๒๕๕๕)**

คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ สรรองราชการ และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน นั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจไม่เป็นธรรมหรือผิดกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ตามขั้นตอนดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๕๖)**



กรณีที่ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนไม่ได้แจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จนกระทั่งคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) รับทราบรายงานการลงโทษแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าถูกลงโทษภาคทัณฑ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยรวมทั้งคำสั่งลงโทษและได้รับเอกสารดังกล่าวแล้ว วันที่ได้รับเอกสารนั้นถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งลงโทษ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ระยะเวลาสำหรับอุทธรณ์หรือโต้แย้งจึงขยายเป็น ๑ ปีนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้เพราะคำสั่งถึงที่สุดแล้วนั้น การดำเนินการทางวินัยจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อคณะกรรมการข้าราชการมีมติรับทราบการดำเนินการทางวินัยที่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิอุทธรณ์แต่มิได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๘/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ขยาย ต่อมานายกององค์การบริหารส่วนตำบลขยายได้ออกคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดี และต่อมาได้ออกคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ นั้น แม้คำสั่งไล่ออกจากราชการกับคำสั่งพักราชการจะมีผลเหตุอย่างเดียวกัน แต่เนื่องจากเป็นคำสั่งต่างฉบับกัน และคำสั่งแต่ละฉบับมีขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนมาฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิที่จะนำคำฟ้องเพิ่มเติมที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๔/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยวมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๘ วรรคสอง ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๙/๒๕๔๙)



กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคมีคำสั่งเดียวกันลงโทษผู้ฟ้องคดีและข้าราชการตำรวจอื่นด้วยการไล่ออกจากราชการ เมื่อคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวให้อุทธรณ์ได้สำหรับผู้ฟ้องคดีเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือเอาคำอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจอื่น เป็นการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๘/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ ๕ โรงเรียนด้านกวีนิพนธ์ฯ ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษปลดออกจากราชการ ต่อมาได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว แต่ได้ขอถอนอุทธรณ์ซึ่งมีผลเป็นการระงับการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๙ ของกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อนาคดีมาฟ้องต่อศาล จึงทำให้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๓/๒๕๕๐)

**๓.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี**

**๓.๓.๑ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย**

**กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง**

ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับคำสั่งของผู้อำนวยการเขตมีนบุรีที่สั่งให้นาย ป. ซึ่งเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร จึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและจากมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ทันที (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๔/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน ๕ คน ฟ้องว่า หนังสือขอเปิดประชุมสภาของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี เป็นหนังสือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้การออกประกาศกำหนดสมัยประชุมสภาฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน นั้น เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คู่กรณีเป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่มีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงไม่ต้องอุทธรณ์และรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๐)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่นาย จ. ออกจากราชการ นั้น มาตรา ๑๒๔ และมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และตามข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของ นาย จ. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่นาย จ. ออกจากราชการ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้รับเงินบำนาญปกติที่ถูกชะลอการเบิกจ่ายและเงินบำเหน็จตกทอด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว กรณีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๓/๒๕๔๙)

## ๓.๓.๒ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

กรณีของผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการสรรหา กทช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกประกาศรายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็น กทช. ฉบับลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยไม่ชอบ



ด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครแต่ไม่ได้รับคัดเลือก ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องต่อศาลขอให้แก้ไขรายชื่อดังกล่าว นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะเป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการคัดเลือกและจัดทำประกาศรายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็น กทช. เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคณะกรรมการและไม่อยู่ในระบบสายบังคับบัญชาใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อบุคคลใดหรือองค์กรใดได้อีกตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง คู่กรณีมีช่องทางที่จะได้รับการเยียวยาสองช่องทาง คือ การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามนัยมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในขณะนั้น โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการร้องทุกข์หรือการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น เมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีนำข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๔๕)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

การอนุมัติเส้นทางเดินรถประจำทางและการอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่อธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางหรืออนุมัติการจดทะเบียนบรรจรถโดยสารประจำทางในเส้นทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุมัติเป็นการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ การอนุญาตหรือการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้นได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๔๗)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรีที่ยกเลิกผลการคัดเลือกที่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ จึงไม่ถูกจำกัดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันทีภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

คำสั่งประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งยังมีอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เพราะคำสั่งดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการ จึงถือได้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลได้ทันทีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗)<sup>๒๗</sup>

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

คำสั่งของแพทยสภาที่ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการตรวจรักษาไม่ได้มาตรฐานของแพทย์ เป็นคำสั่งของคณะกรรมการ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๘)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถูกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้ออกจากตำแหน่ง นั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งบทบัญญัติในส่วนอื่นมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติให้ออกจากตำแหน่งเนื่องจากเหตุตามมาตรา ๑๑ (๖) ต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของ

<sup>๒๗</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีดังกล่าว และไม่จำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้ เนื่องจากเป็นคำสั่งของคณะกรรมการ จึงถือว่าไม่มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๙/๒๕๕๐)

ประกาศของจังหวัดอุตรดิตถ์ เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัด จังหวัดอุตรดิตถ์ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะประธานคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ประกาศฉบับดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนในจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ คณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัด จึงเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดี จึงมีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งก่อนนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๐/๒๕๕๒)

### ๓.๓.๓ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

ประกาศสอบราคาโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลหินเหล็กไฟ มีลักษณะเป็นคำสั่งทั่วไปของฝ่ายปกครองที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอาชีพรับเหมาก่อสร้างที่ไม่สามารถซื้อแบบและเอกสารสอบราคาได้ทันตามวันเวลา แม้จะมีใช้คู่กรณีตามคำสั่งทางปกครองก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้



โดยมีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ.๑๓๘/๒๕๕๙)

ประกาศประกวดราคาจ้างติดตั้งเครื่องนับถอยหลังสัญญาณไฟจราจร  
โดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเทศบาลนครภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีลักษณะเป็น  
คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ โดยสภาพผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น  
ผู้ซื้อเอกสารประมูลจ้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว จึงไม่อาจเป็นคู่กรณีที่ได้รับแจ้งให้  
ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดคุณสมบัติในเอกสารประกวดราคาดังกล่าว  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผู้ฟ้องคดี  
จึงไม่จำต้องอุทธรณ์และรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด  
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

### ๓.๓.๔ กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดี)  
ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงและตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าดงต่านแย้เป็นป่าสงวน  
แห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์  
และต่อมาเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูสีฐาน แจ้งให้  
ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบ้านเรือนและที่พักสงฆ์ และนำทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและบริวาร  
ออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูสีฐาน โดยอ้างว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า  
ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และโดยที่  
กรณีนี้เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือ  
วิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงไม่มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดี  
จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม  
มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดที่ พ.๓/๒๕๕๖)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย  
ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายฯ ระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับกับโรงงานน้ำตาลทราย  
เป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ





และการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎดังกล่าว กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๖/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

กรณีที่เจ้าพนักงานจราจรได้ทำเครื่องหมายจราจรให้เป็นทางเดินรถทางเดียวตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ย่อมมีผลบังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่พระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎไว้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือตกอยู่ในบังคับของกฎดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๓๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ที่กำหนดให้ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อกรณีเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง จึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๑/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่สามารถขออนุญาตแสดงสิทธิในที่ดินได้อีก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๔๖)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งไม่มีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดว่าผู้ที่เข้ารับราชการเป็นลูกจ้างประจำของกระทรวงกลาโหมต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และลูกจ้างประจำของกระทรวงกลาโหมต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังกล่าวตลอดเวลาที่รับราชการเป็นบพัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎ และเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากกฎดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากกฎดังกล่าวจึงมีสิทธิฟ้องเพิกถอนกฎดังกล่าวได้ทันที กรณีไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๘)

### กรณีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือกระทรวงการคลังที่แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวเป็นบพัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่มีได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากหนังสือเวียนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๔)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ และโดยที่การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘/๒๕๔๗)

กรณีที่การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีศาลต้องมีคำพิพากษาเพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เสียทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ จึงไม่มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก่อนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๓/๒๕๕๑)

### ๓.๓.๕ กรณีฟ้องการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่พิพาทให้แก่ นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้จดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว จากนาย ข. ขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมารองอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลพิจารณาคำพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องว่าการที่รองอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ได้โดยไม่จำต้อง อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



## ๔. ระยะเวลาการฟ้องคดี

๔.๑ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง และสั่งห้ามการกระทำ

### ๔.๑.๑ กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น พนักงานองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ จึงควรรู้ถึงการตราพระราชกฤษฎีกาในวันดังกล่าว เป็นอย่างช้า เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเมื่อพ้น ๑ ปี นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๓/๒๕๔๙)

กรณีที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งเป็นพนักงานองค์การดังกล่าวฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่ง สินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงย่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ประกาศ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่าย น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่า ภายในราชอาณาจักร เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ เมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการมีอยู่ หรือการดำรงอยู่ของระเบียบตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตาม มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๒๑/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง ว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออก ใบอนุญาตขายสุราและการขายสุรา สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถือว่าผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๕๑)



(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ กฎมีผลใช้บังคับ

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องคดีเกี่ยวกับการนำเข้าไม้ แสดงว่าผู้ฟ้องคดี ได้ติดตามการนำสิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักรมาโดยตลอด เมื่อมีการออก ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าและไม้แปรรูป รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใด ที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักรตามแนวชายแดนจังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ และมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แสดงว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึง การมีอยู่และการมีผลใช้บังคับของกฎฉบับพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๑)

(๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎ หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงเกี่ยวกับกฎ

ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร โครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบการประกาศใช้บังคับระเบียบดังกล่าวเมื่อใด จึงต้อง ถือว่าวันที่สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีหนังสือส่งระเบียบดังกล่าวและแจ้งให้ถือ ปฏิบัติ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในวันดังกล่าว แต่แม้ จะเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เมื่อระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับกับโรงงานและ ชาวไร่อ้อยตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หากศาลรับไว้พิจารณา จะเป็นประโยชน์กับโรงงานและชาวไร่อ้อย รวมทั้งระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ของประเทศ จึงถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๐/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๘ (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อควบคุมการใช้งานของรถแท็กซี่ให้มีอายุการ ใช้งานได้ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่รถยนต์นั้นจดทะเบียนครั้งแรก อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการ



ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อกฎกระทรวงฉบับพิพาทเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนกฎนั้น จะต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรณนิตย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นการเผยแพร่ต่อประชาชนโดยทั่วไป และผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้มีการทบทวนก่อนมีการออกกฎกระทรวง ซึ่งภายหลังจากออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออีกหลายฉบับติดตามทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณายกเลิกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงต้องถือว่าวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ตามนัยข้อ ๓๙ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงจัดตั้งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยนครพนม กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย ย่อมต้องสนใจและติดตามเรื่องการจัดตั้งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยมาโดยตลอด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการมีกฎกระทรวงดังกล่าวนับแต่วันที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาหาใช่นับแต่มีหนังสือเวียนแจ้งเรื่องกฎกระทรวงจัดตั้งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยนครพนม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดเลขที่หนังสือของหน่วยงานในสังกัดมหาวิทยาลัยนครพนม เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี



ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สภามหาวิทยาลัยรามคำแหง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ข้อบังคับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีเป็นโมฆะ และให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องในข้อหานี้ได้ทันที เมื่อข้อบังคับดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงการที่ข้อบังคับดังกล่าวขัดกับมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (ข) (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ระเบียบเทศบาลนครลำปาง ว่าด้วยชุมชนย่อยในเขตเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุการณ์ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๙)

กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ศาลถือว่าวันที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสันดานฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคำเป็นเทศบาลตำบลเวียงคำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทยที่พิพาทมีลักษณะเป็นกฎซึ่งไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ประกอบกับประกาศ



กระทรวงมหาดไทยที่พิพาทประกาศ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามสืบสันดานได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ตามหลักฐาน การรับของไปรษณีย์ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๓/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีฟ้องเพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน ค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ดำรงตำแหน่งนิติกร ๗ว และอ้างว่ามีสิทธิรับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ วช.๗ จึงย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ หากผู้ฟ้องคดีไม่รู้ว่ามีการ ประกาศใช้ระเบียบดังกล่าว ย่อมเกิดจากความไม่ใส่ใจหรือความไม่รอบคอบของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่อาจยกขึ้นมาเป็นเหตุให้เลื่อนการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ ผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ การที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีที่ล่วงพ้นระยะเวลา การฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ พ.๒๓/๒๕๕๑)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต ่ วันออกกฎ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายทหาร ออกคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๗๒/๒๑ เรื่อง การปรับใช้อัตราเงินเดือนทหารตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑ และคำสั่ง กระทรวงกลาโหม ที่ ๖/๓๒ เรื่อง การปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนทหาร บัญชี ก. ท้าย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๑ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๒ มาใช้บังคับ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าถูกหักเงินเบิกลด ไม่ได้รับเงิน พ.ล.ฐ. และเงินเพิ่มปรับฐานเงินเดือนของข้าราชการบำนาญ และโดยที่คำสั่ง กระทรวงกลาโหมทั้งสองคำสั่งออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และมีผลบังคับเป็นการ





ทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่า คำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๗๒/๒๑ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๑ เป็นต้นไป และคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๖/๓๒ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๒ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ย่อมจะต้องสนใจและติดตามสิทธิประโยชน์ของตนโดยตลอด ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการที่ได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑ และวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๒ ตามลำดับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศคำสั่งแรก ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑ และคำสั่งที่สองเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๒ หากไม่รู้ว่ามีการประกาศคำสั่งทั้งสองดังกล่าว ความไม่รู้ย่อมเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่อาจยกขึ้นมาเป็นเหตุให้เลื่อนการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีที่ล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๕๒)

(๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ กฎมีผลใช้บังคับ

เมื่อระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษชั่วคราวของข้าราชการในช่วงปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์จากระเบียบดังกล่าวมาโดยตลอดนับตั้งแต่ระเบียบมีผลใช้บังคับ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนระเบียบที่พิพาทนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๖/๒๕๕๐)

(๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ สิทธิถูกระงับอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

ข้อบังคับสหภาพผ่านศึก ว่าด้วยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ (ฉบับที่ ๕๗) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งปรับลดเงินเลี้ยงชีพรายเดือนของสหภาพผ่านศึก มีสภาพเป็นกฎ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นทหารผ่านศึกนอกประจำการที่ได้รับเงินเลี้ยงชีพดังกล่าวและฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าว จึงควรรู้ว่ามีการปรับลดเงินเลี้ยงชีพรายเดือนตามข้อบังคับดังกล่าวอย่างช้าที่สุดตั้งแต่



วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่มีการจ่ายเงินเลี้ยงชีพรายเดือน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๕๐)

แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่แก้ไขอัตราการเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ข้าราชการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้คืนเงินค่าใช้จ่ายที่เบิกไปแล้ว ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบหรือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว อันถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๙/๒๕๔๗)

(๕) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎหรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ

การที่กระทรวงการคลังมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๕/ว ๒๒๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราเงินบำรุงการศึกษาและเงินค่าเล่าเรียน โดยให้มีผลตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๗ เป็นต้นไป เป็นเหตุให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรผู้ฟ้องคดีที่เบิกไปแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากหนังสือเวียนดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่หน่วยงานต้นสังกัดเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงิน อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกเรียกคืนเงิน แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ หรือสิทธิการเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรไปยังกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงผลกระทบจากหนังสือเวียนดังกล่าวอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๖/๒๕๔๘)

การฟ้องขอให้เพิกถอนบางส่วนของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีสภาพเป็นกฎ แม้ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิขอรับเงินสงเคราะห์ตามระเบียบ นั้น และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดี) วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อผู้บังคับบัญชา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลังและการธนาคาร

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้บริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๘ วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าวจึงเป็นวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ กรณีจึงถือว่าวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๕/๒๕๕๐)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๖ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๔/๒๕๕๑)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎหมาย หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงเกี่ยวกับกฎหมาย

ในคดีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบแล้วตามที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำผิดอาญาร้องขอความเป็นธรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่กระทำตามระเบียบ (กฎ) มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงฟ้องเพิกถอนระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น โดยที่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือแจ้งนั้นเมื่อใด อันจะถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างช้าไม่น่าจะเกิน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ลงในหนังสือ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๐/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

เมื่อพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ และมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษที่ได้รับการลดโทษและเห็นว่าการลดโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่เท่าเทียมกัน จะต้องยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบหรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๑/๒๕๕๐)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกระทบอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

กรณีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ และข้อ ๒๗ ของกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่กำหนดให้ใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ตกเป็นผู้ต้องขังตามกฎหมายของศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๕๑ และที่ พ.๓๒/๒๕๕๑)

(๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎ หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงเกี่ยวกับกฎ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำยอมรู้หรือควรรู้ถึงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และเป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีนี้ ในวันที่ผู้บัญชาการเรือนจำได้ส่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ส่วนควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำประกาศให้ผู้ต้องขังทราบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๕๐ และที่ พ.๓/๒๕๕๐)



(๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎหรือขอให้พิจารณาบททบทวนกฎ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฟ้องว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น เมื่อการฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งคดีนี้ผู้บัญชาการเรือนจำกลางบางขวางได้มีหนังสือชี้แจงตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำคำฟ้องลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ มายื่นต่อหัวหน้าฝ่ายควบคุมแดน ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ หลังจากนั้น ฝ่ายควบคุมแดน ๒ จึงได้ดำเนินการจัดส่งคำฟ้องนี้มายังศาลปกครองกลาง เมื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ และผู้ฟ้องคดีได้เรียบเรียงและจัดทำคำฟ้องนี้โดยระบุว่า จัดทำขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดียื่นฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ของเรือนจำในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนคำฟ้องในข้อหาที่ว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาคในการลดโทษ รวมทั้งการจำกัดสิทธิในการได้รับพระราชทานอภัยโทษ นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ตามลำดับ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในสองข้อหานี้เมื่อใด แต่เป็นกรณีที่เห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งสองข้อหานี้เกินกว่าเก้าสิบวันก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง เพราะเหตุว่าผู้ฟ้องคดีได้ปล่อยให้ความล่วงเลยมาจนถึงการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคำฟ้องคดีทั้งสามข้อหานี้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของเรือนจำในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กรณีจึงเป็นการยื่นคำฟ้องทั้งสามข้อหาเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๕๒)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ

การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการสรรหาบุคคลสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่รับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้อุทธรณ์ได้ จึงยื่นฟ้องได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งประกาศดังกล่าวก่อน แต่ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงประกาศดังกล่าวอันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ถึงประกาศที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อประมาณต้นเดือนมกราคม ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๙/๒๕๔๙)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ

การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่กำหนดแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการขอให้ทบทวนหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างช้าในวันที่ที่ลงในหนังสือนั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙/๒๕๕๐)

ในคดีฟ้องขอเพิกถอนหนังสือของ ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๒๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะ และเลื่อนวิทยฐานะ อันเป็นกฎหมายใหม่ที่มีผลยกเลิกหลักเกณฑ์เดิม เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหรือทราบประกาศการใช้หนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอความเป็นธรรมในการเลื่อนวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกระทบอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

กรณีฟ้องขอเพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ห้ามออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่รับคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นเกาะที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่สิทธิของตนถูกระทบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘-ฟ.๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๐๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงถือเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๔๘)

กฎกระทรวงที่กำหนดแนวเขตที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๙ และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๙ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เจ้าพนักงานป่าไม้เข้าไปปักหลักเขต ตัดโค่นไม้ยืนต้น ปลูกสร้างอาคารที่พิกัดทำลายพืชไร่ในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง และมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในวันที่เจ้าพนักงานป่าไม้ได้เข้าไปกระทำการดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ อันถือเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๒/๒๕๕๐)

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณอุทยานแห่งชาติ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๗ และมีการจับกุมผู้ที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้เข้าไปแผ้วถางกันสร้างสวนผสมในที่ดินพิพาทในความผิดฐานบุกรุก แผ้วถาง ทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ และแจ้งข้อหาผู้ฟ้องคดีเป็นตัวการร่วม พร้อมทั้งดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี จึงเชื่อได้ว่าโดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ในระหว่างวันที่มีการจับกุมผู้ที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้แผ้วถางป่า จนถึงวันที่พนักงานอัยการ



ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างช้า ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๕๐)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ

พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ทำให้พื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีถูกรวมให้อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ขอให้ทางราชการกันเขตพื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาท คือวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าพื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีถูกพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทกำหนดให้อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ขอให้ทางราชการกันเขตพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกระงับอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

สมาคมแรงงานมัคคุเทศก์ได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามข้อ ๑๑ ทวิของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) เมื่อประมาณเดือนมกราคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้มัคคุเทศก์ผู้มีใบรับอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานที่ฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))

วันที่รู้หรือถือว่าควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ นั้น ต้องถือวันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการประกาศกฎหมายหรือกฎในราชกิจจานุเบกษา เป็นเพียงพิธีการของการประกาศใช้กฎหมายหรือกฎเท่านั้น ยังไม่มีผลเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษาว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริง





เป็นกรณีไป ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นบทบัญญัติตัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น ในการฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนืองของผู้ประกอบวิชาเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เขียนบทความวิเคราะห์ถึงผลกระทบของข้อบังคับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงผลกระทบของข้อบังคับนี้ตั้งแต่เมื่อใด ก็ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันดังกล่าวว่าข้อบังคับนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๔๕)

ข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ เป็นมาตรฐานหรือกรอบความประพฤติที่ทนายความต้องทราบตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตเป็นทนายความ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตฯ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๙ การที่อ้างว่าเพิ่งรู้ถึงเหตุที่ข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่สภานายกพิเศษแห่งสภานายความนำบทบัญญัติของข้อบังคับดังกล่าวมาลงโทษผู้ฟ้องคดีฐานประพฤติผิดมรรยาทนายความ จึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับข้างต้นในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๖)

แม้ว่าข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการฝึกอบรมวิชาว่าความ พ.ศ. ๒๕๒๙ จะประกาศใช้ ณ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๙ แต่ข้อบังคับดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีก็ต่อเมื่อนำความแห่งข้อบังคับนั้นมาบังคับใช้ ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับการฝึกอบรมจะอยู่ในบังคับของข้อบังคับข้างต้นเมื่อเป็นผู้รับการฝึกอบรมวิชาว่าความ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อผู้ฟ้องคดีสมัครเข้ารับการฝึกอบรมดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นใบสมัครอย่างช้าภายในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ถูกกระทบสิทธิ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๖/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกระงับอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาตามหนังสือทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง มาตรการในการป้องกันและลงโทษผู้ลอกเลียนผลงานทางวิชาการหรือนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้ในการเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี (วันที่ผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบข้อกล่าวหา) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๘/๒๕๕๐)



(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคุณวุฒิซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งมีมติว่า คุณวุฒิ Doctor of Philosophy (Rural Development) จาก Central Luzon State University สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นคุณวุฒิต่างประเทศที่เทียบได้ต่ำกว่าคุณวุฒิระดับปริญญาเอกตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ และเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ เมื่อมติซึ่งเป็นเหตุพิพาทในคดีนี้มีสภาพบังคับให้สถาบันการศึกษาของรัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการเทียบคุณวุฒิของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากต่างประเทศหรือมีมติใดๆ ให้สอดคล้องกับมติดังกล่าว มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีลักษณะเป็นกฎที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการเทียบคุณวุฒิอาจารย์ประจำหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปรากฏว่ามีผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๓ คน ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ทบทวนการพิจารณาคุณวุฒิผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย Central Luzon State University สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยอ้างถึงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ในหนังสือฉบับดังกล่าว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนยังได้นัดประชุมหารือกันในเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนได้รับทราบถึงมติพิพาทแล้วในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนได้นำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๓/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกกระทบอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินฯ ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตเวนคืนที่ดินตาม



พระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการเข้าครอบครองหรือใช้สิทธิสัมปทานเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระงับหรือได้รับความเสียหายตามพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาท แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า ๑ ปีแล้วก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘๗/๒๕๔๙)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าไม่เคยทราบเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาก่อน แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือจากสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ให้ผู้ฟ้องคดีไปทำความเข้าใจราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้แล้วว่ามี การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกระงับอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

การฟ้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป กับทั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ แจ้งส่วนราชการเพื่อแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงผลของการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าว ก็หาไม่ผลกระทบท่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในขณะนั้นแต่อย่างใดไม่ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แต่สิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกระงับเมื่อได้รับแจ้งจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลอุตรดิตถ์ ให้นำเงินค่าปรับและค่าเสียหายเนื่องจากลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนให้ครบถ้วน มาชำระให้ครบถ้วนตามหนังสือ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๖ ดังนั้น จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ระเบียบดังกล่าวมีผลกระทบท่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๗/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ



กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่าประชาชนย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการดำรงอยู่ของกฎกระทรวงดังกล่าวตั้งแต่วันประกาศ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเนื่องจากขัดกับกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่วันที่ใด จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงที่พิพาทอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ

การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดี นั้น ต้องถือวันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือ ที่ MD-๐๓๕/๒๐๐๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขอให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณายกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดี โดยปรากฏข้อความว่า กรมบัญชีกลางในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ได้มีหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๕๓๐.๔/๓๓๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษฯ ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวพิจารณาการขอเลขหมายโทรศัพท์ที่ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรก แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของกรมบัญชีกลางฉบับนี้เมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงหนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าวข้อยกความข้างต้น และได้ขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบความมีอยู่และเนื้อหาของมติของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และทราบว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือ



ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๖/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ กฎมีผลใช้บังคับ

กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกาศบังคับใช้วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกมาโดยมิชอบ จึงยื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๔๘)

### ๔.๑.๒ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

#### ๑) การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

(๑) กรณีที่ถือว่ารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินฟ้องว่า เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ ทั้งที่อาคารดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างตามพื้นที่ที่ครอบครองจริง แต่เพราะเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนได้เนื้อที่น้อยกว่าที่เจ้าของที่ดินเดิมครอบครองอยู่จริง ทำให้อาคารที่ก่อสร้างกลายเป็นทับที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดียื่นฟ้องโดยฝากส่งทางไปรษณีย์ในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ หลังเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ซึ่งพ้นเวลาทำการของทางราชการตามมาตรา ๑๙๓/๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อเจ้าพนักงานไปรษณีย์ในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่เป็นการยื่นฟ้องในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของเทศบาลที่ให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๗/๒๕๔๖)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

วันที่รัฐเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่ไต่ยื่นหนังสือร้องทุกข์ไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่ายาง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินโดยมีคะแนนเป็นลำดับที่หนึ่ง และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒ เห็นสมควรมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติอนุมัติย้ายผู้ฟ้องคดีตามคำขอ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ทันทีที่รู้หรือควรรู้ถึงมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว โดยต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งที่ตามกฎหมายแล้วผู้ฟ้องคดีไม่อาจร้องทุกข์ได้ ไม่มีผลทางกฎหมายทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต้องสะดุดหยุดลงหรือสะดุดหยุดอยู่แต่อย่างใด เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวในวันใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก่อนวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗/๒๕๕๒)

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งที่อยู่ที่สามารถติดต่อกับผู้ฟ้องคดีเป็นที่ยู่ที่บ้านของพี่สาวของผู้ฟ้องคดี การที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ส่งไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ โดยมีหลานของผู้ฟ้องคดี



เป็นผู้รับไว้แทนผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงถือวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๗/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่าคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนคอนกรีตเทพื้นด้านหลังอาคารและผนังไม้กันด้านหลังระหว่างห้องแถวอาคารของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องตั้งแต่วันที่ ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีที่ผู้ซื้อที่ดินไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์กรณีไม่จดทะเบียนถนน ในที่ดินจัดสรรเป็นทางสาธารณประโยชน์ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา เก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ขอค่าทดแทนที่ดิน เพิ่มขึ้นของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๕๐๖/๒๕๕๐ ที่ ๕๐๗/๒๕๕๐ และที่ ๕๐๙/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ และต่อมาผู้ฟ้องคดี มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อขอให้ ดำเนินการให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ในเรื่องเดิมซ้ำอีก จึงถือว่ารู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีให้ไว้ นั้น ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแล้วและถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่หนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้นไปถึง ตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จึงชอบแล้ว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งนี้จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๑/๒๕๔๘)

การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยส่งทางไปรษณีย์ไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ตามหนังสืออุทธรณ์ ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแล้ว และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่หนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้นไปถึง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๙ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๒/๒๕๔๙)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๙ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๙ แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันอาทิตย์ ซึ่งเป็นวันที่ศาลหยุดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในวันจันทร์ที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ศาลเริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๐/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับในประเทศไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี โดยพี่สาวของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับหนังสือดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดีโดยลงลายมือชื่อไว้ในใบตอบรับในประเทศ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๔/๒๕๕๑)





(๒) กรณีที่ถือว่ารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

ตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งระงับการก่อสร้างของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งคาดว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะได้รับคำอุทธรณ์อย่างช้าภายในสิ้นเดือนมกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ อย่างช้าภายในสิ้นเดือนเมษายน ๒๕๔๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาดังกล่าว เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ล่วงพ้นเดือนเมษายน ๒๕๔๖ และผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก่อนฟ้องคดี นั้น เมื่อรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน ๙๐ วัน ตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินฟ้องว่า นายอำเภอได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินพิพาทโดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ต่อมา นายอำเภอแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทอีก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของนายอำเภอแล้ว ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้ส่งเรื่องให้นายอำเภอพิจารณาอีกครั้ง โดยนายอำเภอได้ยืนยันคำสั่งเดิมพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ยังไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องภายในกำหนด



๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่ได้รับคำสั่งแจงตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับการจัดสรรที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินค่าชดเชยบุกเบิกก้นทางให้แก่ผู้ถือครองที่ดินเดิม จึงกู้ยืมเงินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามโครงการเงินกู้ยืมค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสทำกินในที่ดิน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินชำระหนี้จึงยืมเงินจากบุคคลอื่น โดยให้บุคคลนั้นทำประโยชน์ในที่ดินแทนดอกเบี้ย แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไปติดต่อขอทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว กลับได้รับแจ้งจาก ส.ป.ก. จังหวัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีขอยืมเงินแล้วตามคำขอสละสิทธิที่ดิน ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ทำเอกสารดังกล่าว จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ส.ป.ก. จังหวัด เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อ ส.ป.ก. จังหวัด เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบที่ ส.ป.ก. จังหวัด ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.๔ - ๐๑ ให้บุคคลดังกล่าวโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยสละสิทธิที่ดินนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงประสงค์ให้ทางราชการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งตั้งแต่วันที่ให้ถ้อยคำต่อ ส.ป.ก. จังหวัด และกรณีผู้ฟ้องคดีขอให้ ส.ป.ก. จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งในวันดังกล่าวเช่นกัน เมื่อได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อ ส.ป.ก. จังหวัด และมีได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันที่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๔/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดจ้างโดยผิดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้



หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงส่งรายงานความเห็นไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ต่อมาผู้ว่าราชการ จังหวัดนครพนมได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการขยาย กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกจนถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่เมื่อครบ กำหนดระยะเวลา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น วันที่ ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ อันเป็นวันถัดจากวันครบ กำหนดระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องในข้อหานี้ต่อศาลปกครองภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องในข้อหานี้ต่อศาล เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๕๒)

**หมายเหตุ** ในคดีข้างต้น แม้ต่อมาปรากฏวาระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดี ทราบเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ และแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่เมื่อหนังสือแจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อผู้ฟ้องคดีอันจะทำให้เกิดสิทธิแก่ ผู้ฟ้องคดีขึ้นมาใหม่ จึงชอบที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดี

กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของกรมศุลกากรที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเมื่อนับรวมระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ ยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมศุลกากรเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว กรณี ถือได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ครบกำหนดเวลาพิจารณา อุทธรณ์ดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ การที่ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา



การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๗/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการสอบราคาซื้อพัสดุของการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐ แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือภายในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป และครบระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในวันอาทิตย์ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ จึงต้องฟ้องภายในวันจันทร์ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันเปิดทำการวันแรก ตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยได้ร้องทุกข์ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ นั้น เมื่อกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ กำหนดให้ผู้ว่าการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ต้องจัดส่งหนังสือร้องทุกข์ไปยัง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์คือภายในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ไม่ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ ภายในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



อนึ่ง การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์เพิ่มเติม และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมคำร้องทุกข์ไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นั้น เห็นว่า เป็นเพียงวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์เท่านั้น มิได้มีผลทำให้ระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ต้องเปลี่ยนไปอันก่อให้เกิดสิทธิใหม่ในการฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีได้แจ้งข้อความซึ่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง ทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง นั้น เป็นวิธีการที่กำหนดไว้ในขั้นตอนภายหลังจากที่มีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว มิใช่ในขั้นตอนการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ดังเช่นข้อเท็จจริงในคดีนี้แต่อย่างใด **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๕๑)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมยื่นหนังสือร้องทุกข์คำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนและคำสั่งเลื่อนระดับต่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ แต่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมิได้วินิจฉัยร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันกับอีกเจ็ดวันทำการ ตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์ฯ คือ ภายในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑)**

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่ง นายช่างเครื่องกล ระดับ ๗ ว ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ แต่ผู้มีอำนาจในการพิจารณามิได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๘/๒๕๕๑)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ชั้น เป็นคดีพิพาทที่ต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดี



มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง โดยในกรณีนี้ ได้แก่ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๒)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิที่ ๓๕๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่รักษาการรองผู้อำนวยการกองวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ (สำนักหอสมุด) ต่อมา มีคำสั่งที่ ๙๒๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๘ ให้ยกเลิกคำสั่งที่ ๓๕๒/๒๕๔๘ แต่ยังคงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่รักษาการรองผู้อำนวยการกองวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ (สำนักหอสมุด) อยู่เช่นเดิม เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งมหาวิทยาลัยฯ ที่ ๓๕๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ จึงมีหนังสือร้องทุกข์ถึงนายกสภามหาวิทยาลัยฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมิได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ แต่การที่สภามหาวิทยาลัยฯ นำเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีบรรจุในระเบียบวาระการประชุม ย่อมแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่าสภามหาวิทยาลัยฯ ได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วนับแต่วันดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่สภามหาวิทยาลัยฯ ได้นำเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุม เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ และไม่ปรากฏว่สภามหาวิทยาลัยฯ ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ และมีการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำฟ้องดังกล่าวมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๕/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย จึงต้องใช้ระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว แต่ไม่ได้รับ



แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงถือว่าวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยได้รับอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๔/๒๕๕๐**)

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๙๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือมิได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควร ซึ่งตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) และที่ ๓๙๘/๒๕๔๗ คือ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้มีหนังสืออุทธรณ์ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ แม้จะไม่ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ออกใบรับหนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีก็พึงคาดหมายได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อครบเจ็ดวันหรือสิบวันนับแต่วันส่ง คือ ระหว่างวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นอย่างช้า และพึงคาดหมายได้ด้ว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เป็นอย่างช้า และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสืออุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ แต่คณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงต้องถือว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และชอบที่จะยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมีพักต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาอีกต่อไป แม้ต่อมาคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แต่การดังกล่าวก็ไม่เป็นเหตุให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเลื่อนไปเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑**)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายอำเภอเมืองพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยต่อหน้าที่ กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบเกี่ยวกับพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ซึ่งส่อไปในทางทุจริตและไม่เหมาะสม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปกครองบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลับละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่นักคดีมาฟ้องต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้รวมระยะเวลาได้ประมาณหนึ่งปี กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว กรณีดังกล่าวไม่อาจอ้างเป็นเหตุให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๕๒)

## ๒) การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่รู้ถึงความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตเปิดโรงแรมและใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีรับว่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตเปิดโรงแรมและใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงใบอนุญาตทั้งสองฉบับเมื่อใด จึงฟังตามคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นอันล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๒/๒๕๕๒)





## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำ น.ส. ๓ ก. ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร สาขาสวี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการรังวัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงได้ทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง ก. รุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยมีการรับรองแนวเขตเพียง ๓ ด้าน เนื่องจากด้านที่ต่อกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ลงชื่อรับรองแนวเขตและไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ใดกระทำการแทน เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพิกถอนโฉนดที่ดินของนาง ก. ดังนี้ จึงเป็นการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการในการออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มิใช่เป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับนาง ก. แต่อย่างใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. และโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่ นาง ป. นาง ส. หรือนาง ม. และผู้ฟ้องคดี เนื่องจากออกไม่ถูกต้องตามสภาพที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองจริง และขอให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ให้ถูกต้อง นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยนาง ป. และนาง ม. ได้ยื่นขอรังวัดสอบเขตเนื้อที่ที่ดินตามโฉนดที่ดินของบุคคลทั้งสามเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้นำชี้แนวเขตตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครอง แต่นาง ส. และนาง ม. ไม่ยอมรับรองแนวเขตตามที่ผู้ฟ้องคดีนำชี้ โดยให้เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินให้ได้เต็มเนื้อที่ที่โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๑๙๐ ระบุไว้ ซึ่งทำให้แนวเขตที่ดินของโฉนดที่ดินดังกล่าวรุกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดสอบเขตและมีผู้คัดค้านแนวเขตที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๕๒)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่ให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนทันตแพทย์ อ. กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าทันตแพทย์ อ. ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมในการรักษาฟันให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ทำการวินิจฉัยใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องว่าได้รับแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการทันตแพทยสภาเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๘)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกและเป็นผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูชุมพร จำกัด ตรวจสอบว่าคณะกรรมการดำเนินการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ทำผิดระเบียบ ข้อบังคับ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงแจ้งให้นายทะเบียนสหกรณ์เข้าไปตรวจสอบ โดยนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และให้ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ คืนเงินให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ฯ แต่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งมติดังกล่าวต่อนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับตามคำฟ้องว่าได้ทราบคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจากการของ นาย ศ. ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่ง เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และรู้ด้วยว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นที่สุดตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวน คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นที่สุด จึงถือได้ว่าการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยฝ่ายปกครองถึงที่สุดแล้ว หากผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิทางศาลผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี ในวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๕๒)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

มติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดที่ให้เทศบาลตำบลปรับระดับตำแหน่งปลัดเทศบาลจากระดับ ๖ เป็นระดับ ๗ เป็นคำสั่งของคณะกรรมการในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล มิได้เจาะจงให้เกิดผลกับบุคคลใดโดยเฉพาะ และผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวและเห็นว่าเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมตินั้นได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดเทศบาลระดับ ๖ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวและได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการฯ ครั้งนี้ด้วย จึงได้รู้ถึงผลของการลงมติดังกล่าวในวันที่ได้ร่วมประชุม ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนมตินั้นนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖/๒๕๕๐)

(๒) กรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อน แต่หากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ถือว่าวันที่ยื่นหนังสือโต้แย้งคัดค้านเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยอ้างว่าได้ครอบครองต่อเนื่องมาจากมารดาซึ่งเป็นเจ้าของ น.ส. ๓ แต่ต่อมาพนักงานเจ้าหน้าที่กลับจดทะเบียนเปลี่ยน น.ส. ๓ ดังกล่าว เป็น น.ส. ๓ ก. และโอนให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขออายัดที่ดินพิพาทไว้ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ขออายัดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๓/๒๕๔๖)

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใดนั้น เป็นการรับรองสถานะของที่ดินแปลงนั้นว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยเก้าคนฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน สาขาแม่สะเรียง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยเก้าคนได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยเก้าคนได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยเก้าคนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๕๒)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔ - ๐๑ ข) ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ให้แก่ นาง อ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมาจาก นาง อ. เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ และได้ครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่วันดังกล่าว จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจใช้สิทธิฟ้องคดีเรื่องนี้ต่อศาลปกครองได้ทันทีที่ทราบว่าคุณถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกหนังสืออนุญาตให้แก่นาง อ. โดยมีพักต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าวก่อนแต่อย่างใด ซึ่งคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าว ในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นอย่างช้า มิใช่เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้แจงแก่ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้าน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๒)

### ๔.๑.๓ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่รู้ถึงความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองทั่วไป

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของผู้อำนวยการเขตดุสิตที่ให้ผู้ฟ้องคดียุติการจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าบริเวณพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบประกาศฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และฉบับที่สองเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงต้องนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับเมื่อวันที่ ๑๕



มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลไม่ได้วินิจฉัยว่าประกาศของผู้อำนวยการเขตดุสิต ที่ให้ผู้ฟ้องคดียุติการจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าบริเวณพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยตรง แต่การที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ทราบประกาศดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าการฟ้องเพิกถอนประกาศพิพาทเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี อันเป็นลักษณะของการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ประกาศประกวดราคามีผลใช้บังคับ

กรณีฟ้องเพิกถอนประกาศประกวดราคาของเทศบาลนครภูเก็ตซึ่งมี ลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ จึงต้องฟ้อง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าเทศบาลนครภูเก็ตได้ประกาศประกวดราคาเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่มีการประกาศ ประกวดราคาอย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าประกาศประกวดราคามีลักษณะเป็น คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ โดยสภาพผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ เป็นคู่กรณีที่ได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงสามารถนำคดีมาฟ้องโดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ ก่อนฟ้องคดี

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นหนังสือโต้แย้งคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ สำนักงานศาลยุติธรรมที่รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งมี ลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือโต้แย้งร้องทุกข์ประกาศดังกล่าวต่อเลขาธิการสำนักงาน ศาลยุติธรรม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑)



#### ๔.๑.๔ กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากจะเป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกเหนือไปจากกฎและคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย ซึ่งการกระทำอื่นที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ จึงเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ดังคำวินิจฉัยต่อไปนี้

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลังและการธนาคาร

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น

กรณีฟ้องว่าองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ทำสัญญาขายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้แก่กองทุนรวมไทยสตรีคเจอร์ริง โดยรวมเอาหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าวขายให้แก่กองทุนรวมไทยสตรีคเจอร์ริงไปด้วย โดยไม่มีอำนาจ ไม่สุจริต และไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ทำสัญญาขายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้แก่กองทุนรวมไทยสตรีคเจอร์ริง เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ และขายให้แก่กองทุนรวมบางกอกแคปปิตอล เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๒ โดยรวมเอาหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุนแห่งนี้ด้วย จนถึงวันฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๒-๖๕๓/๒๕๔๕ และที่ ๕๔/๒๕๔๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น

กรณีฟ้องว่าการดำเนินการของสำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร สาขาสวี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินติดกับผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของเจ้าของที่ดินดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินใหม่ให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปดำเนินการรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดี



ในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๔๘)

#### ๔.๑.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้แตกต่างจาก มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นกำหนดไว้ ดังนี้

##### พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น มาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว กำหนดให้ผู้อุทธรณ์เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย อุทธรณ์ เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๑/๒๕๕๐ และที่ ๕๕๓/๒๕๕๐)

##### ประมวลกฎหมายที่ดิน (เฉพาะการสอบสวนเปรียบเทียบ)

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องฟ้องภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๙/๒๕๕๐)

##### พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่พอใจราคาค่าทดแทน ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ จึงได้ยื่นอุทธรณ์เพื่อขอค่าทดแทนเพิ่ม ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ไว้ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๓ ตามลำดับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึง ต้องใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยฟ้องคดี



ต่อศาลเพื่อให้ศาลกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ หรือใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการใดๆ ตามสิทธิที่ตนมีอยู่ในขณะนั้น จึงมีผลให้สิทธิการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหมดสิ้นไปตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๔๗)

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติมและอุทธรณ์ขอค่าธรรมเนียมอาคาร ค่าต่อเติมอาคาร รวมทั้งค่าขาดรายได้จากการขายเฟอร์นิเจอร์เพิ่มเติมเข้ามาด้วย ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับคำอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ได้วินิจฉัยค่าธรรมเนียมอาคาร ค่าต่อเติมอาคารและค่าขาดรายได้จากการขายเฟอร์นิเจอร์ด้วย ดังนั้น ในเรื่องค่าขอค่าธรรมเนียมอาคาร ค่าต่อเติมอาคาร และค่าขาดรายได้จากการขายเฟอร์นิเจอร์ เป็นกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนในส่วนนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวันตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันไปแล้วนั้น มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ได้บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันไว้ด้วย เนื่องด้วยรัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมาย ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการรับเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีขึ้นใหม่อีก คำฟ้องในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ แต่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลเรียกค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งค่าธรรมเนียมอาคาร ค่าต่อเติมอาคาร และค่าขาด





รายได้จากการขายเฟอร์นิเจอร์ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๙/๒๕๕๑)

#### ๔.๒ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ กล่าวคือ จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) นั้น ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่าได้ส่งเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้จังหวัดพิจารณาแล้ว แต่ปัจจุบันยังไม่ได้รับแจ้งเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด นั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนในวันใด แต่ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ส่งเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้จังหวัดพิจารณาแล้ว หากไม่มีการดำเนินการอย่างใด ผู้ฟ้องคดีก็ต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเมื่อ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๔/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องว่ากรมป่าไม้และจังหวัดไม่พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงคั่วไม้แปรรูป เมื่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตไว้ จึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๑)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฟ้องว่า ไต่ยื่นขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด แต่ก็ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันดำเนินการพิจารณาอนุมัติการใช้ที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือสอบถามและได้รับแจ้งว่ายังไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จสิ้นได้ เนื่องจากมีกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติคัดค้าน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือสอบถามเรื่องดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาต แต่ก็ได้รับแจ้งด้วยเหตุผลเดิมว่ามีการคัดค้านของประชาชน จึงไม่อาจประมาณระยะเวลาให้เสร็จสิ้นได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือชี้แจงไม่มีเหตุผลที่สมควร จึงฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวขออนุญาตประกอบกิจการตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ร่วมกันประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้เสร็จสิ้น และเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดินและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา จึงเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือสอบถามในฉบับสุดท้ายเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๕ และได้รับหนังสือชี้แจงว่าไม่อาจกำหนดระยะเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จที่แน่นอนได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้แจงไม่มีเหตุผล จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน คือ ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีไต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ร้องขอให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ คือ ต้องยื่นฟ้องคดีภายในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้



เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๔/๒๕๕๗)

กรณีผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและป่าสงวนแห่งชาติฟ้องว่า ได้ยื่นหนังสือขอทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ และยื่นคำขอใช้ที่ดินดังกล่าวในพื้นที่ป่าไม้ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมป่าไม้ โดยผู้ฟ้องคดีติดตามความคืบหน้าแล้วทราบ่า กระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับราษฎรรายอื่นๆ ในพื้นที่เดียวกันแล้ว และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งแจ้งให้กระทรวงการคลังระงับการทำสัญญาเช่ากับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลังระงับการทำสัญญาเช่า โดยไม่ได้แจ้งเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมในข้อหาบุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคำสั่งของกระทรวงการคลังที่แจ้งให้ระงับการทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุกับผู้ฟ้องคดี และให้กระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุกับผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเช่าที่ดินเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ และได้ยื่นคำขอใช้ที่ดินในเขตป่าไม้เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ โดยได้ติดตามผลการพิจารณาตลอดมา จนเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ จึงทราบว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ระงับการทำสัญญาเช่าจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมการที่ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามตลอดมาแต่ไม่ได้รับการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ จึงไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๑/๒๕๕๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้ทำการเพิกถอนชื่อ นาง จ. ในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) แล้วใส่ชื่อของผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของ เนื่องจากนาง จ. เป็นเพียงตัวแทนในการซื้อที่ดินและครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนชื่อ นาง จ. ในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. แล้วใส่ชื่อของผู้ฟ้องคดีแทน เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. หรือระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอันเนื่องจากกรณีดังกล่าวไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้เปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. และไม่ได้รับ



หนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดี หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้อง ต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ทำการเพิกถอนชื่อ นาง จ. ในเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. แล้วใส่ชื่อของผู้ฟ้องคดีในเอกสารดังกล่าวแทน แต่ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการพิจารณาดำเนินการตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้ง ผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้อง ต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ ภายในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดี นี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ คือ ภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยไม่ดำเนินการไต่สวนพิจารณาคำร้อง ของผู้ฟ้องคดีที่คัดค้านผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้แล้วเสร็จภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้าน ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำคัดค้าน (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๒๑๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่เจ้าของที่ดินฟ้องว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการแก้ไขบัญชีรายชื่อ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนที่จัดทำผิดพลาด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงิน ค่าทดแทน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้เจรจาต่อรองราคาซื้อขายที่ดินกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ครั้งสุดท้ายผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อที่ดินทั้งแปลง แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจนครบกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันยื่นหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีฟ้องว่านายอำเภอและนายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการออกคำสั่งให้บุคคลผู้สร้างกำแพงปิดทางสาธารณประโยชน์ ทำการรื้อถอนกำแพงออกไป นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอและนายกเทศมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีได้มีการดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้นเอง การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีที่เกินกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ขอให้นายทะเบียนสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาทบทวนและเพิกถอนคำสั่งที่ให้สหกรณ์มหาวิทยาลัยระงับการรับชำระหนี้ของสมาชิก แต่ไม่ได้รับการชี้แจงหรือแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่านายทะเบียนสหกรณ์ไม่ดำเนินการตามหนังสือดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผล ผู้ฟ้องคดีก็ขอขบที่จะยื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่หนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ให้นายทะเบียนพิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว ซึ่งตามข้อ ๑๑๕ ประกอบข้อ ๑๔๐ และข้อ ๑๔๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยภูมิ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์ และให้ขยายเวลาพิจารณาได้อีกสองครั้งครั้งละไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเป็นหลักฐานไว้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ แต่มิได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันได้รับหนังสือร้องทุกข์ คือ ภายในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงขอขบที่จะต้อง



ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ ภายในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อนึ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือติดตามสอบถามเรื่องร้องทุกข์ หรือวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ จึงยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือสอบถามความคืบหน้าของเรื่องร้องทุกข์เท่านั้น ไม่มีผลให้เป็นการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่แต่อย่างใด ส่วนการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น กรณีถือว่าเป็นเหตุให้ความเดือดร้อนเสียหายในคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง มิได้เป็นเหตุให้เป็นการนับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ใหม่ตั้งที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายอำเภอเมืองพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยต่อหน้าที่ กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบเกี่ยวกับพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ซึ่งส่อไปในทางทุจริตและไม่เหมาะสม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปกครองบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลับละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้รวมระยะเวลาได้ประมาณหนึ่งปี กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว กรณีดังกล่าวไม่อาจอ้างเป็นเหตุให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๕๒)

#### ๔.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด อย่างอื่น

การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนี้



### ๔.๓.๑ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนี้

#### ๑) กรณีการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

(๑) กรณีที่ถือว่าวันได้รับแจ้งหนังสือจากหน่วยงานทางปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

การฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินรังวัดสอบเขตที่ดินและย้ายหลักเขตที่ดินไปปักตามแนวเขตที่ดินถูกต้อง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ เจ้าพนักงานที่ดินได้ย้ายหลักเขตที่ดินถอยร่นเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการไม่ถูกต้อง ทำให้อาคารที่ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างล้อมนอกโฉนดที่ดินเข้าไปในเขตคลองสาธารณะประโยชน์ และทำให้สำนักงานเขตในสังกัดกรุงเทพมหานคร มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในโฉนดที่ดินพิพาทส่วนที่รุกล้ำคลองสาธารณะ เมื่อสำนักงานเขตได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดียอมรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ได้รับแจ้งหนังสือ จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๔๕)

วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ คือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือตอบชี้แจงหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจากหน่วยงานทางปกครอง โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่าเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดหักแบ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยมิได้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทำให้น้ำที่ดินขาดหายไป ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อกรมที่ดิน และได้รับหนังสือชี้แจงว่าเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการโดยชอบแล้ว จึงยุติเรื่องร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยแต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา เมื่อไม่อาจทราบวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากกรมที่ดินในวันใด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อกระทรวงมหาดไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๕๐)



(๒) กรณีที่ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการกระทำที่เป็นเหตุของการพิพาท เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินฟ้องว่าได้ยื่นคำขอรังวัด ออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. แต่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอท้องที่ให้มารังวัด แนวเขตที่สาธารณประโยชน์คัดค้านว่า ที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ จึงขัดขวางการรังวัดที่ดินของเจ้าหน้าที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการรังวัดได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้อง ขอให้ศาลสั่งให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถึง ๑๔) ร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บุคคลผู้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอท้องที่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่ ทำการรังวัดในการรังวัดครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับโฉนดที่ดินตามคำขอ เป็นกรณี โต้แย้งการกระทำของบุคคลดังกล่าวที่ได้กระทำการแทนนายอำเภอท้องที่ในเรื่องการตรวจสอบ ระวางชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ฯ ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย และระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในข้อหาดังกล่าว ต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๒๑/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสมัครรับเลือกตั้งตามที่เทศบาลตำบล นากลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศเทศบาลตำบลนากลาง เรื่อง ให้เลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลตำบลนากลางแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศฉบับดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศฉบับพิพาททั้งๆ ที่รู้ว่าตนเองถูกฟ้องคดี เกี่ยวกับการลงมติให้สมาชิกสภาเทศบาลเดิมออกจากตำแหน่งก่อนที่จะให้มีการจัดการ เลือกตั้งใหม่ อันเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายจากการเสียค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการหาเสียงเลือกตั้ง จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดเชยเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่ต้อง เสียค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ โดยให้ระับ การเลือกตั้งในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๖ ตามประกาศฉบับที่พิพาทไว้ชั่วคราวจนกว่า ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีประกาศให้งดการเลือกตั้งที่จะ





มีขึ้นไว้ก่อนตามคำสั่งศาล อันเป็นการระงับการเลือกตั้งไว้ชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าว ยังไม่มีข้อยุติที่แน่นอนว่าจะไม่มีการเลือกตั้งตามประกาศ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ได้ว่าการเลือกตั้งตามประกาศ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือไม่ เพียงใด หลังจากนั้น ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ โดยพิพากษาให้เพิกถอนมติสภาเทศบาลตำบลนากลาง เฉพาะส่วนที่มีมติให้สมาชิกสภาเดิมออกจากตำแหน่ง เป็นผลให้การจัดการเลือกตั้งตามประกาศ ฉบับพิพาทเป็นอันยกเลิกไป ซึ่งเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีรับว่าได้ทราบคำพิพากษาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอเสลภูมิ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในการออกไปมรณะบัตรผิดพลาด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับเงินฌาปนกิจมาจัดงานศพได้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่นายอำเภอยกเลิกใบมรณะบัตรที่ผิดพลาด คือ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๒/๒๕๔๗)

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จากการออกแบบปรับปรุงถนนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองระยองเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดตั้งแต่ยื่นฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงต้องห้ามตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๔/๒๕๔๘)

แม้จะปรากฏจากคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ล่วงรู้ถึงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ก่อสร้างถนนรुकล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๕ แต่เนื่องจากถนนที่ก่อสร้างรुकล้ำนั้นยังคงอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ยังมีได้ถูกรื้อถอนออกไป จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำละเมิดต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๕๐)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อระหว่างวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงได้บุกรุกและขุดทรายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปใช้เพื่อป้องกันน้ำเซาะฐานตอม่อสะพาน ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้งให้กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดจากกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่ไม่มีการแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายแก่ตน ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยเป็นการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง ก็ขอที่จะฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่ผู้พิพากษาผู้ควบคุมการสอบกลับแก่งในวันสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และเหตุที่กรรมการสอบสวน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไม่ได้ส่งหนังสือร้องเรียนให้กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาอย่างช้าที่สุดไม่เกินวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีตั้งสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๙/๒๕๔๗)

กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ โดยถูกต้องตามขั้นตอนแล้ว แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ที่ ๖๔๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งนาย ป. ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์แทน และต่อมาได้มีการยกเลิกคำสั่งดังกล่าวแล้วมีคำสั่งมหาวิทยาลัยฯ ที่ ๗๔๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งให้ นาย ป.



เป็นรักษาการหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ และได้มีการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวอีก จนในที่สุดได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๑๐๐๒/๒๕๕๐ เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้งรักษาการหัวหน้าสาขาวิชาและแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าสาขาวิชา ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้ง นาย ป. ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชา นิติศาสตร์ตามที่คาดหวังไว้ จึงฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๑๐๐๒/๒๕๕๐ ในส่วนที่แต่งตั้ง นาย ป. ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ และ ให้เพิกถอนคำสั่งจ่ายเงินประจำตำแหน่ง พร้อมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ อุทธรณ์คำสั่งและขอคัดค้านการแต่งตั้งหัวหน้า สาขาวิชานิติศาสตร์ตามคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๖๔๔/๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๗๔๒/๒๕๕๐ ยกเลิกการแต่งตั้งนาย ป. ให้ดำรง ตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์และแต่งตั้งเป็นรักษาการหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ และมีคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๑๐๐๒/๒๕๕๐ ยกเลิกการแต่งตั้ง นาย ป. จารักษาการหัวหน้าสาขาวิชา นิติศาสตร์ และแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ ก็ตาม คำสั่งดังกล่าวก็เป็น เพียงคำสั่งที่แก้ไขคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๖๔๔/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งหัวหน้าภาควิชา หัวหน้า สาขาวิชาและรักษาการหัวหน้าสาขาวิชา ซึ่งมีผลเป็นการไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์โดยปริยาย และผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าวก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีก แต่อย่างไร และเมื่อไม่ปรากฏว่า สภามหาวิทยาลัย ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คือ ภายในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่า วันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบ ที่จะนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งมหาวิทยาลัย ที่ ๑๐๐๒/๒๕๕๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ทางละเมิดของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันและหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ คือ ภายในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ และวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๑/๒๕๕๒)



## ๒) กรณีการกระทำละเมิดจากการออกกฎ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

คดีก่อนผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการสรรหา กทช. เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก กทช. ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการสรรหา กทช. ดังกล่าว เนื่องจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด จึงสันนิษฐานว่าผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงการประกาศดังกล่าวตั้งแต่วันที่ที่ลงในประกาศ (วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓) จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในคดีก่อน (วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔) ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีฟ้องว่าประกาศการพระราชทานอภัยโทษซึ่งไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้มีการตรวจสอบรายชื่อและเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่ได้ติดตามทวงถามถึงสิทธิของตน โดยยอมรับว่าผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมได้นำรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษมาปิดประกาศให้ผู้ต้องขังทราบ เมื่อประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมชี้แจงว่าได้ปิดประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องการบริหารส่วนตำบลละหาร (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว (ผู้ฟ้องคดี) ตั้งแต่เริ่มประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่อำเภอบ้านค่าย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน



ระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๐/๒๕๔๘)

### ๓) กรณีการกระทำละเมิดจากการออกคำสั่ง

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตเปิดโรงแรมของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ และใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ออกให้แก่บริษัท พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งสถานประกอบการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้ให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินดังกล่าว และการดำเนินกิจการโรงแรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การออกใบอนุญาตให้เปิดกิจการโรงแรมและใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งเรียกค่าเสียหายจากการออกใบอนุญาตดังกล่าว เมื่อคดีตามฟ้องเป็นเรื่องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ ฟ้องเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการออกคำสั่งอนุญาตดังกล่าว ต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในการเรียกค่าเสียหายเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๑/๒๕๕๒)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๕/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมราชทัณฑ์ให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการย้ายผู้ฟ้องคดีไปคุมขังยังเรือนจำซึ่งไม่มีโรงพยาบาลที่จะรักษาอาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดี ทำให้อาการเจ็บป่วยทรุดหนัก ถือได้ว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงการสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปคุมขังที่เรือนจำแห่งใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๕๐)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ อันเนื่องมาจากคำสั่งลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง เลื่อนข้าราชการนั้น จะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ แต่เห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะรับฟังได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงล่วงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๔/๒๕๕๘)

ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งจังหวัดจันทบุรี ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่เลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีครึ่งขั้น และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัดจันทบุรี (อ.ก.พ. จังหวัดจันทบุรี) เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ต่อมา อ.ก.พ. จังหวัดจันทบุรีได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ แล้ว มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือจังหวัดจันทบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๔ จึงอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๔ ส่วนกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ นั้น วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษานั้น ถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือถือว่าได้รู้ถึงคำพิพากษาในคดีดังกล่าว มิใช่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๕๘)



การเบิกจ่ายเงินเดือนระหว่างออกจากราชการนั้น หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการใหม่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยเมื่อหน่วยงานมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ หน่วยงานจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เมื่อหน่วยงานยังไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้องปฏิบัติหน้าที่จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไล่ออกจากราชการ เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ไม่สามารถนำส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากบ้านปิด ต่อมาในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีไปรับผลการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยตนเอง และได้ลงลายมือชื่อรับในบัญชีนำจ่ายในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แต่ลงลายมือชื่อในไปรษณีย์ตอบรับเป็นวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยผิดหลง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ คดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นก็ยังไม่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๓/๒๕๔๘)

เมื่อการจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการ เนื่องจากถูกไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ นั้น การดำเนินการทางวินัยจะต้องถึงที่สุดแล้วจึงจะดำเนินการเบิกจ่ายได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๔ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะได้ยกเลิกคำสั่งเพิ่มโทษไล่ออกจากราชการ และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นลงโทษปลดออกจากราชการ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ



ฟ้องคดีในวันที่ได้รับทราบคำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๔๘)

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงได้รู้อย่างแน่ชัดในวันดังกล่าวว่าคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ เป็นเหตุละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในมูลละเมิดเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๐/๒๕๔๙)

เมื่อคำสั่งการเคหะแห่งชาติลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการทำงานมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ความเสียหายเกิดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๕๐)

โดยที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อกรมการแพทย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐ ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และให้กลับเข้ารับราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งหลังสุดที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ส่งสำเนาคำพิพากษาให้ข้าราชการในสังกัดทราบโดยทั่วกัน ให้เชิดชูเกียรติผู้ฟ้องคดีและปูนบำเหน็จรางวัลตามสมควร ให้ขอขมาโทษผู้ฟ้องคดีต่อหน้าที่ชุมนุมของข้าราชการและบุคลากรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งให้ชดใช้ระดับตำแหน่งเป็นระดับ ๑๐ ทดแทนช่วงเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนในขณะถูกปลดออกจากราชการเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และจัดคืนสถานภาพ สถานที่ทำงานอย่างสมเกียรติแก่ผู้ฟ้องคดี นั้นเป็นคำขอที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี





ในลักษณะที่มีอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ จะต้องฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๑ เช่นเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย กรณีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดและออกคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการโดยไม่ชอบ ทำให้ไม่มีสิทธิรับเงินเดือนและไม่มีสิทธิในระยะเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้เหตุและรู้ตัวผู้ที่จะทำให้เกิดความเสียหาย คือ วันที่ได้รับหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๖/๒๕๔๗)

### ๔) กรณีการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีการฟ้องขอให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากอธิบดีกรมที่ดินละเลยไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินในส่วนที่กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ และปล่อยให้มีการทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างในที่ดินพิพาท และห้ามใช้อาคารดังกล่าว และศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องโดยวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทถูกน้ำพัดพังจนกลายเป็นลำน้ำที่มีการสัญจรไปมาของเรือแพเป็นเวลานานจนกระทั่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัดนครสวรรค์อ่านคำพิพากษากฎีกาดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๕๑)

กรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่อธิบดีกรมที่ดินละเลยต่อหน้าที่ไม่เพิกถอน ส.ค. ๑ ของนาย ค. ซึ่งแจ้งการครอบครองในที่ดินพิพาททับที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ภายหลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ขอรับวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙ และได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับ



ที่หลวง เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่านาย จ. ซึ่งรับโอนที่ดินมาจากนาย ค. เป็นผู้มืสิทธิในที่ดินพิพาท จึงได้ซื้อที่ดินพิพาทมาจากนาย จ. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ต่อมาขอขับที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๗ แจ้งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้น่าจะเกิดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งมีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินพิพาทหรืออย่างช้าในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินพิพาท แม้จะถือว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพิพาท หรือวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่สำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีนี้ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดเกินกว่าสิบปีแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อไร ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยอ้างสาเหตุว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินฯ ไม่ดำเนินการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่จนกระทั่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวสิ้นผลบังคับเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อ ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวกำหนดว่า พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับมีกำหนด ๔ ปี ซึ่งจะมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีการฟ้องขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายจากการที่พนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี นั้น โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการและแจ้งผลการดำเนินการตามคำร้องเรียนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องถือว่าพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการและแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี (ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) และที่ ๓๙๘/๒๕๔๗) เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำร้องขอเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน



๒๕๔๗ การที่พนักงานสอบสวนไม่ได้ดำเนินการและแจ้งผลการดำเนินการภายในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่พนักงานสอบสวนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วนตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ต่อมาได้ยื่นฟ้องเพิ่มเติมเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน ดังนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กับเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุเดียวกัน จึงต้องถือว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งสองกรณีเป็นวันเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายอย่างช้าที่สุดในวันดังกล่าวด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา ๖ ฟ้องให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งและเลื่อนระดับให้ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา อำเภอ ๗ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ และมีคำสั่งแก้ไขขั้นเงินเดือนและคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาระดับพื้นฐานรับเงินเดือน คศ. ๓ ชั้น ๒๐,๗๗๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑



จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๓/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ถูกยึดของผู้ฟ้องคดี กรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะผู้ทอดตลาดไม่ดำเนินการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ซื้อทอดตลาดและนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเสีย และไม่ได้ทำสำเนาใบเสร็จรับเงินให้กับผู้ฟ้องคดีไว้เป็นหลักฐาน เป็นเหตุให้สำนักงานสรรพากรพื้นที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระภาษีมูลค่าเพิ่มและเบี้ยปรับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติแต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตาม และเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อสำนักงานสรรพากรพื้นที่เพื่อขอรับเงินภาษีคืน แต่เจ้าหน้าที่สรรพากรแจ้งว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิรับเงินคืนภาษีจนกว่าผู้ทอดตลาดจะดำเนินการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ซื้อทอดตลาดและนำส่งกรมสรรพากร ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำร้องลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ซื้อทอดตลาดและนำส่งกรมสรรพากร จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดตั้งแต่วันที่มิคำร้องดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๕๒)

### กรณีการฟ้องคดีเพื่อติดตามทรัพย์สิน

กรณีการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองคืนที่ดินที่ถูกแบ่งหักเป็นเขตทาง โดยที่เจ้าของที่ดินไม่เคยยินยอมอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการ นั้น เมื่อเจ้าของที่ดินไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทจึงยังเป็นของผู้ฟ้องคดี การที่กรมทางหลวงเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตด้วยการสร้างและขยายทางหลวง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยกรมทางหลวงมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และกรณีเป็นการติดตามเอาทรัพย์สินของตนเองคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีอายุกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้บังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๕/๒๕๕๐)



กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากมูลละเมิดของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย

กรณีการฟ้องขอให้ผู้รับมรดกของผู้ตายชดใช้เงินที่ผู้ตายกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี (กรมราชทัณฑ์) นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดของบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อผู้ตาย (เจ้ามรดก) จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้ามรดกตายเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และทายาทผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินบำเหน็จตกทอดแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่รับเงินบำเหน็จตกทอด การที่ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องที่เกินกำหนดหนึ่งปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๕๐)

กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิงจึงฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้รับผิดชอบในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดของบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้ามรดก ต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งความร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดและบุคคลที่เกี่ยวข้องและแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้เสียชีวิตแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้ทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงินหรือส่งมรดกทรัพย์สินมรดกใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แม้ว่าในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายยังอยู่ในการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบ ซึ่งผู้ฟ้องคดียังมีได้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ของเจ้ามรดกที่จะฟ้องทายาทโดยธรรมก็ตาม แต่คดีนี้เป็นกรณีกองคดีให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิด ซึ่งสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ละเมิดเกิดตั้งแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นเพียงการกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เท่านั้น มิอาจนำมาอ้างเป็นเหตุเพื่อฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๙/๒๕๕๐)



ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ตาย ซึ่งถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินตามฎีกาทุกประเภท กระทำการยกยอกเงินของทางราชการไปโดยทุจริต ทำให้หน่วยงานทางปกครอง (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพื่อขอให้บังคับทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ตายชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๕๑ ที่ ๔๕/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### ๔.๓.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบประกาศที่ตนไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมกรณีไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินจากการขยายเขตเส้นทางหลวงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๗ ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๔๗)

เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงคำสั่งของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ไม่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพอย่างช้าที่สุดคือวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งมติที่ไม่ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง ก็เป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๔/๒๕๔๗)

กรณีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ก่อสร้างคลองชลประทานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ แล้วมาเสร็จสมบูรณ์ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยผู้ฟ้องคดียอมให้ขุดผ่านที่ดินของตนได้ เมื่อระยะเวลาล่วงเลยมาพอสมควร หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่มี การจ่ายเงินค่าทดแทนให้ตามที่เจ้าหน้าที่รับปาก เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อรัฐมนตรีได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๙/๒๕๕๗)

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยให้ถือว่าวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๔/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ และได้ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๖/๒๕๕๘)

กรณีที่เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อยู่ระบุไว้ในหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่อยู่ระบุไว้ในหนังสืออุทธรณ์ และมีผู้รับหนังสือไว้แทนเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามที่อยู่ให้ไว้แก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓/๒๕๕๙)



กรณีที่เจ้าของที่ดินมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์ขอเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีเนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้เอง โดยผู้รับมอบอำนาจได้ระบุที่อยู่ของตนไว้ในหนังสืออุทธรณ์ เป็นการแสดงให้เห็นว่าเจ้าของที่ดินต้องการให้รัฐมนตรีติดต่อกับผู้รับมอบอำนาจของเจ้าของที่ดินตามที่อยู่ที่ให้ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีไซ้ที่อยู่ให้ไว้ในหนังสืออุทธรณ์จึงไม่ตรงกับเจตนาของเจ้าของที่ดิน ประกอบกับเจ้าของที่ดินไม่ได้เป็นผู้รับหนังสือด้วยตนเอง ทำให้ไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรี เมื่อต่อมาได้มีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินไปปรับค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยส่งหนังสือไปตามที่อยู่ให้ไว้ในหนังสืออุทธรณ์และมีผู้รับหนังสือไว้แทนแล้ว เพื่อความยุติธรรมจึงต้องถือว่าวันที่มีผู้รับหนังสือไว้แทนดังกล่าวเป็นวันที่เจ้าของที่ดินรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๔๙)

กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หมายความว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวภายในสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ภายในสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อไรที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ไม่เกินสิบปี กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิด กล่าวคือ เมื่อผู้มีสิทธิฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสิ้นหนึ่งปีตัดกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดียาวสิบปีไป ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ใช้อำนาจบังคับซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้วร้อยละ ๗๕ และมีการดำเนินการจดทะเบียนแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ไปเรียบร้อยแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอรับค่าทดแทนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งตัวแทนของผู้ฟ้องคดีให้ทราบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือร้อยละ ๒๕ เนื่องจากจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ร้องขอความเป็นธรรมต่ออธิบดีกรมที่ดินให้ดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว แต่ก็ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถเพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากได้ดำเนินการจดทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ กรณีนี้ต้องถือว่า





วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออย่างช้าที่สุดคือวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้น นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยคำอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘-๔๖๓/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องเรียกคืนเงินเดือนจากข้าราชการพลเรือนสามัญ (ผู้ถูกฟ้องคดี) สังกัดสำนักงานสาธารณสุขอำเภอที่ได้รับไปก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ เนื่องจากละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น คำสั่งดังกล่าวนอกจากจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกจากราชการแล้ว ยังมีผลเป็นการเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อันเนื่องมาจากการเป็นข้าราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผ่านมาในช่วงที่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไป อันรวมถึงการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จึงก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไป นั้น ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๕๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเมื่อใด แต่การที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งให้สาธารณสุขอำเภอส่งเงินเดือนที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืน จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๐)

กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินเดือนที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มิใช่เป็นการติดตามทรัพย์สิน ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีนี้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ หรืออย่างช้า



ที่สุดไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นระยะเวลาอันสมควรที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคำสั่งดังกล่าวจากหน่วยเหนือ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องเรียกคืนเงินบำนาญและเงินอื่นๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสื่อสาร ๗ ศูนย์ตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุเขต ๒ (อุบลราชธานี) ได้รับไปในระหว่างที่ถูกคำสั่งปลดออกจากราชการจนถึงวันที่หน่วยงานมีคำสั่งเพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ นั้น เมื่อคำสั่งไล่ออกจากราชการมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และมีผลบังคับนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบคำสั่งเพิ่มโทษในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๙/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องเรียกคืนเงินประจำตำแหน่งจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวดที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับเงินประจำตำแหน่งไปโดยสุจริต ไม่ทราบว่าตนเองไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏในภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินประจำตำแหน่งไปโดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบคืนเงินประจำตำแหน่งข้างต้นให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด (ผู้ฟ้องคดี) เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงผลการหารือกับคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทราบถึงผลการหารือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง จึงต้องถือว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีควรที่จะต้องรับทราบถึงผลการพิจารณาข้างต้นในวันดังกล่าว ส่วนการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินคืนและเพื่อประโยชน์ในการคิดคำนวณดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๓/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการรอนสิทธิ

กรณีที่บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ปฏิเสธไม่จ่ายเงินช่วยเหลือในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องโยกย้ายบ้านเรือนออกจากพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งที่ ๒ แม้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการ



พิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของบริษัทฯ ตั้งแต่เมื่อใด แต่ปรากฏว่าหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จึงถือได้ว่าวันอย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้บริษัทฯ จ่ายเงินช่วยเหลือค่าขนย้ายคือ วันที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๔๙)

#### ๔.๔ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

โดยที่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการแก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จากเดิม ที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” แก้เป็น “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนขอระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงมีทั้งแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ เดิม และตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่แก้ไขแล้ว โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด เมื่อต่อมาได้มีการแก้ไขมาตรา ๕๑ โดยกำหนดให้ยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีเงื่อนไขการฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๕๑ และที่ ๒๔๐/๒๕๕๑)

บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงมีผลใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกคดีในทันที ซึ่งรวมถึงคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๕๑ ที่ ๒๔๑/๒๕๕๑ และที่ ๓๙/๒๕๕๑)



นอกจากคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ที่ผ่านมาศาลปกครองได้วินิจฉัยวางแนวทางในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเอาไว้หลายกรณีด้วยกัน ดังนี้

#### ๔.๔.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

##### ๑) กรณีหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างฟ้องผู้รับจ้าง

##### (๑) การฟ้องเรียกให้ชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาจ้าง

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมวางท่อระบายน้ำ โดยมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ได้ส่งมอบงานตามเวลาที่กำหนด แต่เทศบาลตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเห็นว่าการก่อสร้างไม่ตรงตามรูปแบบรายการหลายประการ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไข ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แก้ไขงานดังกล่าวและส่งมอบงานตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับกรณีงานก่อสร้างแล้วเสร็จล่าช้ามาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดนับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน ตามหนังสือทวงถาม จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งการส่งมอบงานตามที่มีการแก้ไขแล้ว และคณะกรรมการตรวจรับงานได้ตรวจรับในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันทำงานแล้วเสร็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าให้กับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ครบกำหนดในสัญญา คือ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ จนถึงวันทำงานแล้วเสร็จจริง คือ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือนั้น เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามที่ต้องชำระเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๔๗)

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้รับทราบบันทึกการตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งเสนอให้เรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง



การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบในโครงการพัฒนาบึง ดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญา กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดการทำงานพร้อมทั้งสงวนสิทธิในการริบเงินประกันสัญญา เงินค่าปรับและค่าเสียหายตามเงื่อนไขของสัญญา ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงาน คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีบันทึกเสนอเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติราชการแทนอธิบดีของผู้ฟ้องคดี ให้ปรับผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ลงนามรับทราบบันทึกของคณะกรรมการฯ ในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับในเวลาต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้นถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีของผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึกของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๘)

**กรณี que ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ**

ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างขุดลอกหนองน้ำซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๙ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จังหวัดนราธิวาส (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ คือ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๔๘)

**กรณี que ผู้ว่าจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ผู้ว่าจ้างมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง**

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเนินหอม (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างไม่คืบหน้า จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย



ไม่ดำเนินการก่อสร้าง เมื่อครบกำหนดเวลาก่อสร้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนวันละ ๑๑๔ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ จนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมทั้งริบเงินประกันสัญญา แต่เนื่องจากเงินค่าปรับเกินวงเงินค้ำประกันสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างที่พิพาท จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ที่ ๕๘/๒๕๔๘ ที่ ๕๕๒/๒๕๔๙ ที่ ๖๓๑/๒๕๔๙ ที่ ๖๙๗/๒๕๔๙ และที่ ๒๐๓/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในบางคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีโดยมิได้วินิจฉัยโดยตรงว่าวันใดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังเช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาข้างต้น แต่ได้วินิจฉัยโดยให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่บอกเลิกสัญญา อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ต่อไปนี้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างต่อเติมชั้นดาดฟ้าอาคารปฏิบัติการเคมีสิ่งทอของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำค่าปรับมาชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวย่อมใช้บังคับได้เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระนั้น เป็นเรื่องของการเตือนให้ชำระหนี้ ซึ่งไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีที่เริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดตามหนังสือทวงถามดังกล่าว จึงมีผลเพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นลูกหนี้ผู้ผิดนัดชำระหนี้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา



การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยในตอนต้นว่า สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ยอมใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเป็นต้นไป โดยเห็นว่าเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ได้วินิจฉัยในตอนท้ายว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา จึงอาจทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าควรเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ใด

กรณีที่กรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ฟ้องคดี) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จ และแจ้งเรียกค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเพิกเฉยไม่รีบเร่งทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเพิกเฉยเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ถือว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับตามสัญญาเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันบอกเลิกสัญญาจ้าง มิใช่นับแต่วันที่อธิบดีของผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เนื่องจากในการปฏิบัติราชการเมื่ออธิบดีของผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง มิได้หมายความว่าอธิบดีจะต้องเป็นผู้ดำเนินการควบคุมดูแลผู้รับจ้างด้วยตนเอง แต่หน้าที่ติดตามดูแลข้างต้นเป็นของข้าราชการที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวโดยตรง วันที่อธิบดีของผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจึงมิใช่วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญา จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๔๘ และที่ ๓๓๕/๒๕๔๗)

กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระค่าปรับได้ตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา และการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

กรณีนี้ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็น ๒ กรณี กล่าวคือกรณีที่ผู้ว่าจ้างได้แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งเป็นกรณีที่เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว ศาลจะวินิจฉัยว่าผู้ว่าจ้างสามารถฟ้องเรียกค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ และกรณีที่ผู้ว่าจ้างไม่ได้แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ ซึ่งศาลจะวินิจฉัยว่า



การบอกเลิกสัญญาจ้างมีผลทำให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะเดิม ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างชำระเบี้ยปรับตามสัญญา แต่จะเรียกได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหาย

**(ก) กรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาโดยมีการแจ้งสงวนสิทธิเรียกเบี้ยปรับ**

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา ซึ่งเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญามีผลและเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

การที่จังหวัดพังงา (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ พร้อมกับสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ บอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ นับแต่วันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๔๗ ที่ ๑๑๓/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๔/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๕/๒๕๔๘ ที่ ๒๒๗/๒๕๔๘ ที่ ๘๑๓/๒๕๔๘ ที่ ๘๑๗/๒๕๔๘ และที่ ๒๕๗/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา แต่เมื่อไม่ปรากฏวันที่ได้รับหนังสือฯ ถือว่าผู้รับจ้างทราบถึงการบอกเลิกสัญญาอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือขอทบทวนการบอกเลิกสัญญาต่อผู้ว่าจ้าง

การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาและสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ขอให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันการบอกเลิก





สัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับข้างต้น กรณีดังกล่าวถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา ซึ่งแม้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวในวันใด แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการบอกเลิกสัญญา ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงการบอกเลิกสัญญาอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือขอทบทวนการบอกเลิกสัญญาถึงผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๘/๒๕๔๘)

## (ข) กรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาโดยไม่ได้แจ้งสงวนสิทธิ

### เรียกค่าปรับ

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาอันเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญามีผล โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องเอาเบี้ยปรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหาย

กรณีที่กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำงานขุดลอกอ่างเก็บน้ำ โดยครบกำหนดสัญญาในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อครบกำหนดสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ส่งมอบงาน ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการภายในเจ็ดวัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินการให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาและกำหนดให้ชำระค่าปรับรายวันตามสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ครบกำหนดตามสัญญาไปจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา โดยให้ชำระภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ไม่ยอมชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเลิกสัญญาพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญาได้อีก เนื่องจากคู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องกลับไปสู่ฐานะที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องเอาเบี้ยปรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๓๘๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาและเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับอันเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่าการบอกเลิกสัญญามีผลแล้วตามมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด



ที่ ๖๐/๒๕๔๘ ที่ ๖๒/๒๕๔๘ ที่ ๗๔/๒๕๔๘ ที่ ๘๔/๒๕๔๘ ที่ ๘๗/๒๕๔๘ ที่ ๘๘/๒๕๔๘  
ที่ ๙๔/๒๕๔๘ ที่ ๑๙๙/๒๕๔๘ และที่ ๔๙/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการแจ้งให้ชำระค่าปรับโดยไม่มีผู้รับ ถือไม่ได้ว่าเป็นการแจ้งกำหนดเวลาชำระหนี้ค่าปรับให้ผู้รับจ้างทราบโดยชอบแล้ว ผู้ว่าจ้างจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระค่าปรับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหาย ตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้าง อันเป็นวันที่เกิดสิทธิดังกล่าว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงระบบท่อประปาและก่อสร้างถนนลาดยางจำนวน ๒ ฅมบับ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง จึงบอกเลิกสัญญาและฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามลำดับ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่หนังสือแจ้งไม่มีผู้รับ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าหนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งกำหนดเวลาชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยชอบแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา อันมีผลให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ไม่กระทบถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๑ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญา โดยจะเรียกร้องได้แต่ค่าเสียหายฐานผิดสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจเรียกเอาเบี้ยปรับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งแห่งค่าเสียหายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๐ วรรคสอง แต่เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายฐานผิดสัญญานั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทวงถามโดยกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยชอบ สิทธิดังกล่าวจึงย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือบอกเลิกสัญญาคือตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามลำดับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น จนศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงพันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๗)



**กรณี que ผู้ว่าจ้างหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ผู้ว่าจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องชำระเงินค่าปรับตามสัญญา**

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษาเดิม) (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาออกไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จเพียง ๗ งวดงานโดยไม่ยอมดำเนินการก่อสร้างงานงวดที่ ๘ ซึ่งเป็นงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติตามสัญญาและแจ้งเรื่องการชำระค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับจากการก่อสร้างงานล่าช้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นจากวันที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับตามสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๓/๒๕๔๘)

**กรณี que ผู้ว่าจ้างหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างที่ขยายออกไป**

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง กำหนดสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยในสัญญา มีข้อกำหนดว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขยายกำหนดวันสิ้นสุดของสัญญาออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญา ดังนี้ ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับได้นับแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อันเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดสิ้นสุดของสัญญาที่ได้ขยายออกไปครั้งสุดท้าย โดยถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑



แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ซึ่งแม้ว่าจะเป็นกรณีที่เข้าลักษณะตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) โดยให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไปก็ตาม แต่เมื่อนับจากวันดังกล่าวจนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีเป็นเวลาเกินกว่าหนึ่งปี กรณีจึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๔๗ และที่ ๒๖๕/๒๕๔๗)

**กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดตามหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จ**

กรณีที่การประสานงานภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งท่อผสมและท่อระบายพาสที่ท่อน้ำดิบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไป และต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือหนังสือฉบับนี้เป็นการบอกเลิกสัญญา ซึ่งปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดียังคงดำเนินงานไม่แล้วเสร็จ กรณีจึงถือว่าการบอกเลิกสัญญามีผลเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือตามหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๑/๒๕๔๘)

**กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานตามสัญญา ถือว่าวันที่ผู้ว่าจ้างมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างเป็นวันที่ผู้ว่าจ้างรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาล โรงพยาบาลตำรวจ กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งการบอกเลิกสัญญาพร้อมกับแจ้งเรื่องการเรียกค่าปรับตามสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ บอกเลิกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่มีหนังสือบอกเลิกสัญญาดังกล่าว แต่โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการและยังไม่พ้นกำหนดอายุความการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่าให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่



ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป เมื่อปรากฏว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๕/๒๕๔๗ ที่ ๒๔๕/๒๕๕๐ ที่ ๒๘๑/๒๕๕๐ ที่ ๖๔๓/๒๕๕๐ ที่ ๕๔๗/๒๕๕๐ ที่ ๗๑๘/๒๕๕๐ ที่ ๗๒๔/๒๕๕๐ ที่ ๗๕๖/๒๕๕๐)

## (๒) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าจ้าง

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้เอกชนผู้รับจ้างคืนค่าจ้างอันเป็นค่างานก่อสร้างนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางแนวทางในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ดังนี้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างทราบภายหลังจากที่จ่ายค่าจ้างไปแล้วว่าได้หักเงินเพื่อชำระหนี้จากจำนวนเงินค่าจ้างต่ำกว่าจำนวนที่มีสิทธิหักตามสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างคืนเงินค่าจ้างดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในหนังสือข้างต้น

กรณีที่จังหวัดชลบุรี (ผู้ฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสถานีอนามัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานแล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญา แต่ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ได้ตรวจสอบเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจำนวนเงินค่าเสาเข็มที่หักคืนต่ำไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระเงินค่าเสาเข็มคืนเป็นจำนวนเงิน ๗๔,๐๐๐ บาท ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสาเข็มที่ตนหักไว้ต่ำไปดังกล่าว นั้น กรณีเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับมูลเหตุจากสัญญา ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นกำหนดสิบห้าวันตามหนังสือเรียกให้ชำระเงิน คือวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๖/๒๕๔๘ และที่ ๙๕๒/๒๕๔๘)



## กรณี que ผู้ว่าจ้างรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ว่าจ้างมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. และท่อลอดคู้ข้างทางรถไฟสายช่องนนทรีกับกรุงเทพมหานคร (ผู้ฟ้องคดี) ส่งมอบงานให้ผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วนตามสัญญา และได้หยุดงานโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ดำเนินการก่อสร้างในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังทำงานไม่แล้วเสร็จนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาจ้างและค่าเสียหายจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่สำหรับกรณีการเรียกค่าเสียหายตามสัญญาอันได้แก่ค่าปรับ ค่าเสียหายของราวเหล็กป้องกันอันตรายซึ่งเกิดจากการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบล่วงหน้าเฉพาะในส่วนที่ยังไม่ได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี การฟ้องเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ทันทีที่มีการบอกเลิกสัญญา จึงต้องถือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาคือในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายตามสัญญาจ้าง ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องเกี่ยวกับส่วนนี้อย่างช้าภายในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ อย่างไรก็ตาม เหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการคือภายในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๐)

### (๓) การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่ามีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

### กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเสียหายภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคคลองส่งน้ำาดาดคอนกรีต พร้อมอาคารชลประทานและท่อส่งน้ำ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ทำให้กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นทำงานในส่วนที่เหลือแทน และได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมทั้งแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและค่าเสียหาย โดยต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับและค่าเสียหายไปชำระภายใน



๑๕ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้นภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๖)

### กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาล โรงพยาบาลตำรวจ กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่มาดำเนินการก่อสร้างต่อให้แล้วเสร็จ นั้น ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๕/๒๕๔๙ ที่ ๖๓๙/๒๕๔๗ ที่ ๗๔๖/๒๕๔๙ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๐ ที่ ๑๖๐/๒๕๕๐ ที่ ๓๕๕/๒๕๕๐ ที่ ๗๔๖/๒๕๕๐ และที่ ๕๔๗/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### (๔) การฟ้องขอให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้า ได้ทำสัญญารับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งปรากฏว่าเมื่อมีการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้ามิได้จัดส่งรายงานการปฏิบัติงานภายในหกสิบวัน และมีได้จัดส่งรายงานการเงิน รายงานของผู้สอบบัญชีพร้อมคืนเงินที่เหลือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันตามที่กำหนดในสัญญา จนผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีสองฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้นำส่งเงินซึ่งอ้างว่าเป็นเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการต่อผู้ฟ้องคดี โดยจัดส่งรายงานการเงินต่างสัญญา ต่างโครงการ รวมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชีโครงการอื่นต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้าเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๙ บอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี นั้น กรณีนี้แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้าดำเนินการตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้ายังคงเพิกเฉยไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามสัญญา คู่กรณีก็ยังคงมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่นกว่าจะได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา ซึ่งเป็นการยุติโครงการดังกล่าว จึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี



ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๕๐)

## ๒) กรณีผู้รับจ้างฟ้องหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง

### (๑) การฟ้องขอให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา

ในการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีต่างๆ ดังนี้

กรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ว่าจ้างชดใช้เงินค่าจ้างที่ค้างชำระในงวดงานบางงวด และให้คืนเงินค่าปรับที่ปรับไว้เกิน พร้อมทั้งให้คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาและหนังสือค้ำประกันการจ่ายเงินล่วงหน้า สำหรับกรณีการขอให้ชดใช้เงินค่าจ้าง ถือว่าสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างในงวดหนึ่งงวดใด ย่อมเกิดขึ้นนับแต่วันที่ผู้ว่าจ้างรับมอบงานงวดนั้น ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อจ่ายน้ำ และงานที่เกี่ยวข้องได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยประสงค์จะให้ศาลสั่งให้การประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินค่าจ้างที่ค้างชำระในงวดที่ ๔ และให้คืนเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับไว้เกิน พร้อมทั้งให้คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาและหนังสือค้ำประกันการจ่ายเงินล่วงหน้า ในกรณีการขอให้ชดใช้เงินค่าจ้างนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกหนังสือพร้อมผลงานงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงต้องถือว่าสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างในงวดดังกล่าวเกิดขึ้นนับแต่วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับมอบงานงวดที่ ๔ ตามข้อกำหนดของสัญญาจ้างประกอบกับมาตรา ๓๖๙ และมาตรา ๑๘๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๐/๒๕๕๐)

การยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินค่าจ้างในส่วนที่สั่งให้ทำงานเพิ่มเติม ถือว่าวันที่ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายโดยไม่ยอมจ่ายค่าจ้างในส่วน ของงานที่ผู้รับจ้างทำเพิ่มเติม เป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี





สัญญาที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนอันเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างของงานงวดสุดท้ายแล้วแต่ไม่ยอมจ่ายค่าจ้างในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติม โดยอ้างว่าไม่สามารถจัดหางบประมาณเพื่อจ่ายค่าก่อสร้างในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติมดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างในส่วนหางานที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ทำเพิ่มเติม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามสัญญาจ้างงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างรับมอบงานในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ โดยในวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าจ้างของงานงวดสุดท้ายแต่มิได้ชำระหนี้ค่าจ้างก่อสร้างงานเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นในวันดังกล่าว และต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ คือภายในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๕๐)

แต่หากไม่ปรากฏว่าผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายในวันใดแล้ว ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้จ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทำการก่อสร้างสะพานรถยนต์คอนกรีตเสริมเหล็กข้ามคลอง ฟ้องขอให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น และขอขยายอายุสัญญาพิพาท เนื่องจากเมื่อดำเนินการก่อสร้างโดยทำการเจาะตรวจสอบชั้นดินจึงทราบว่าต้องใช้เสาเข็มซึ่งมีความยาวต่างจากแบบก่อสร้าง และผู้ฟ้องคดีต้องทำเสาเข็มใหม่ทำให้เกิดความล่าช้าในการส่งมอบงานงวดสุดท้าย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานก่อสร้างตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่มิได้ชำระเงินค่าใช้จ่ายของเสาเข็มที่มีความยาวเพิ่มขึ้น จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าใช้จ่ายของเสาเข็มที่มีความยาวเพิ่มขึ้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดคือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ชดเชยค่าใช้จ่ายของเสาเข็มที่มีความยาวเพิ่มขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๑/๒๕๕๐)



กรณีที่ผู้รับจ้างมีหนังสือถึงผู้ว่าจ้างเพื่อขอให้ผู้ว่าจ้างเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าจ้างได้รับหนังสือขอให้จ่ายเงินค่าจ้างจากผู้รับจ้างในทันใด ถือว่าผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ว่าผู้ว่าจ้างผิดสัญญาอย่างชัดแจ้งในวันสุดท้ายของเดือนที่มีหนังสือขอให้ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าว

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงเชิงลาดและคอสระพานข้ามคลอง ฟ้องขอให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากการส่งมอบงานตามสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งตรวจรับงานและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ใด แต่อย่างช้าไม่ควรจะเกินวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาอย่างชัดแจ้งในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๗ ข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒/๒๕๕๐)

กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง

กรณีที่กองบังคับการฝึกพิเศษ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษาควบคุมการก่อสร้างกับผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการควบคุมงานก่อสร้างอาคารค่ายฝึกอบรมและศูนย์พลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อมและงานสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>๒๘</sup> ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายค่าควบคุมงานก่อสร้างที่ค้างจ่ายตั้งแต่งวดงานที่ ๑๓ ถึงงวดที่ ๑๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้างได้เนื่องจากอายุระหว่างการเบิกจ่ายของทางราชการและไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ และต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างควบคุมงานดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการปฏิเสธดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าควบคุมงานก่อสร้างในวันดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้

<sup>๒๘</sup> การให้เหตุผลของการเป็นสัญญาทางปกครองปรากฏอยู่เฉพาะในส่วนของคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น



ถึงเหตุแห่งการที่ตนจะไม่ได้รับชำระค่าควบคุมงานก่อสร้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๖/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้รับจ้างมีหนังสือทวงถามให้ผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้างส่วนที่ยังค้างชำระ และผู้ว่าจ้างมีหนังสือแจ้งว่ายังไม่ได้รับเงินค่างานส่วนเหลือดังกล่าวจากสำนักงานคลังจังหวัด โดยมีโต้แย้งหรือปฏิเสธการชำระหนี้ นั้น ถือเป็นที่ยอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องของผู้รับจ้างอันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง และเริ่มนับอายุความใหม่ นับถัดจากวันที่มีการรับสภาพหนี้ดังกล่าว

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลสวนผึ้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างทำงานโครงการปรับปรุงพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และศูนย์ศึกษาธรรมชาติอำเภอสวนผึ้งกับผู้ฟ้องคดี ต่อมาเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญาทุกประการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ครบตามสัญญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๗๑๐,๓๖๔ บาท ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวไม่ครบตามสัญญาอีก ๑๙๓,๘๘๖ บาท จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้และก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ยอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความและเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดคือวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) และ ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คือภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามอีกครั้งและก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในครั้งหลังนี้ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ ยอมรับสภาพหนี้อันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๕๐)



## (๒) การฟ้องขอให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับ

กรณีที่ผู้รับจ้างเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าจากค่าจ้างไม่ถูกต้อง จึงยื่นฟ้องคดีเพื่อขอคืนเงินค่าปรับดังกล่าว ถือว่าวันที่ผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการบ้านพักข้าราชการด้านบุคลากรสงขลาฟ้องขอให้กรมบุคลากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้เป็นค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าการส่งมอบงานล่าช้าไม่ใช่ความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะปรับหรือยึดเงินดังกล่าวได้ตามกฎหมาย นั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญางวดสุดท้าย คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๘ และได้หักเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายไว้เป็นค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๐๒ วัน ในวันเดียวกันดังนั้น วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าถูกหักเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายเป็นเงินค่าปรับ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในขณะนั้น แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๕๐ ที่ ๘๓๔/๒๕๔๗ ที่ ๙๕๘/๒๕๔๗ ที่ ๕๑/๒๕๔๘ ที่ ๖๘๒/๒๕๔๘ ที่ ๘๙๗/๒๕๔๘ ที่ ๑๙๘/๒๕๔๙ ที่ ๒๕๓/๒๕๔๙ และที่ ๓๕๗/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้รับจ้างเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าจากค่าจ้างไม่ถูกต้อง จึงยื่นฟ้องคดีเพื่อขอคืนเงินค่าปรับและหนังสือค้ำประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าคืนจากผู้ว่าจ้างนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับและหักเงินที่ได้จ่ายไปเป็นค่าจ้างล่วงหน้าเมื่อใด ถือว่าวันที่ผู้รับจ้างมีหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าจ้างว่าผู้รับจ้างถูกผู้ว่าจ้างปรับเนื่องจากงานไม่แล้วเสร็จ และถูกหักเงินเพื่อจ่ายคืนเงินที่เบิกล่วงหน้าส่วนที่เหลือ เป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อจ่ายน้ำและงานที่เกี่ยวข้องได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยประสงค์จะให้ศาลสั่งให้การประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินค่าจ้างที่ค้างชำระในงานงวดที่ ๔ และให้คืนเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับไว้เกิน พร้อมทั้งให้คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาและหนังสือค้ำประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าคืนในส่วนของการเรียกร้องเงินค่าปรับและหนังสือค้ำประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีผู้ว่าจ้างจะคืนหลักประกันเงินล่วงหน้าตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อเมื่อผู้ว่าจ้างได้หักเงิน



ค่าจ้างไว้ครบจำนวนล่วงหน้า เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีและหักเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าเมื่อใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีโดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีปรับเนื่องจากงานไม่แล้วเสร็จ และถูกหักเงินเพื่อจ่ายคืนเงินที่เบิกล่วงหน้าส่วนที่เหลือ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการหักเงินค่าปรับและหักเงินที่จ่ายล่วงหน้าอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกคืนเงินค่าปรับและหนังสือคำประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๐/๒๕๕๐ และที่ ๕๙๑/๒๕๔๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างมีหนังสือเรียกให้ชำระค่าปรับถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับโดยให้หักจากเงินค่าจ้างเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา ๗๙ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นเงิน ๑๕๕,๙๓๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่ายินยอมชำระค่าปรับดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ตนชำระเงินค่าปรับดังกล่าวไม่ชอบ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ลงมือดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งผู้ควบคุมงานและให้ผู้ควบคุมงานเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า นั้น เห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการเริ่มงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และกรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่สามารถเข้าพื้นที่ก่อสร้างได้เนื่องจากอยู่ในเขตหวงห้ามของทางราชการ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวตั้งแต่ก่อนวันเริ่มลงมือปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิขอขยายเวลาปฏิบัติงานหรือขอลดหรือของดค่าปรับ ขอขยายเวลาทำการตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้า จึงไม่ได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี



ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกและหักค่าปรับจากค่าจ้างก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้า จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๐)

**กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้หักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับถือว่าในเดือนที่มีการหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอคืนเงินค่าปรับดังกล่าว**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างสำนักงานขนส่งจังหวัดกับกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่สามารถส่งมอบงานภายในระยะเวลาตามสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ และหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ สงวนสิทธิ์เรียกค่าปรับไปยังผู้ฟ้องคดี และต่อมาได้หักค่าปรับดังกล่าวจากเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ นั้นเอง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอคืนเงินค่าปรับตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๔๗ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๘/๒๕๕๐)

**กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้หักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับแต่ต่อมาพบว่าการคำนวณเงินค่าปรับไม่ถูกต้องจึงคืนเงินค่าปรับบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนยังมีสิทธิได้รับเงินค่าปรับมากกว่าจำนวนเงินค่าปรับที่ได้รับมาแล้วนั้น ถือว่าวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับบางส่วนดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบจำนวนค่าปรับที่แท้จริงอันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**

กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีปรับปรุงพื้นที่เพื่อทำการก่อสร้างโรงจักรแทนเครื่องยนต์ รางเคเบิล ฐานตัวเครื่อง ปอดักตะกอน ฐานตั้งหม้อแปลง รั้วประตูตาข่ายล้อมหม้อแปลง บ้านพักพนักงาน จำนวน ๒ ครอบครั้ว และถนนเข้าที่ทำการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีโรงจักรเดินเครื่องยนต์กำเนิดไฟฟ้าสำหรับการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนอันมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓๐ วัน นับจากวันที่ครบกำหนดสัญญาและคืนเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้ ๓๐ วัน เป็นเงิน ๑๐๘,๐๐๐ บาท และได้จ่ายคืนเงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการคืนเงินค่าปรับดังกล่าวไม่ชอบ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับอนุมัติให้



ขยายระยะเวลาก่อสร้างจำนวน ๑๑๕ วัน จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าปรับคืนจากผู้ฟ้องคดีอีกเป็นจำนวน ๓๐๖,๐๐๐ บาท นั้น ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคืนเงินค่าปรับเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบจำนวนค่าปรับที่แท้จริง อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๕๐)

### (๓) การฟ้องขอให้ผู้ว่าจ้างคืนหลักประกันสัญญา

สิทธิของผู้รับจ้างที่จะได้รับหนังสือค่าประกันสัญญาคืนจากผู้ว่าจ้างเกิดขึ้นนับแต่วันที่ผู้ว่าจ้างได้ออกหนังสือรับรองผลงานที่ส่งมอบแล้วให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ว่าจ้างคืนหนังสือค่าประกันสัญญา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อจ่ายน้ำและงานที่เกี่ยวข้องฟ้องคดีต่อศาลโดยประสงค์จะให้ศาลสั่งให้การประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินค่าจ้างที่ค้างชำระในงวดที่ ๔ และให้คืนเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับไว้เกิน พร้อมทั้งให้คืนหนังสือค่าประกันสัญญาและหนังสือค่าประกันการจ่ายเงินล่วงหน้า ซึ่งสิทธิการเรียกหนังสือค่าประกันสัญญาคืนนั้น ผู้ว่าจ้างจะคืนเงินประกันผลงานและหรือหนังสือค่าประกันสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างพร้อมการจ่ายเงินงวดสุดท้ายตามสัญญาจ้าง ดังนั้น สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับหนังสือค่าประกันสัญญาคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงเกิดขึ้นนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกหนังสือรับรองผลงานงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันถือว่าเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับมอบงานงวดที่ ๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๐/๒๕๕๐)

การฟ้องขอให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินหลักประกันสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับแจ้งการรับหลักประกันดังกล่าว อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำงานซ่อมทำบริภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์อากาศยาน ยื่นคำฟ้องแย้งเพื่อขอให้กองทัพเรือ (ผู้ฟ้องคดี) คืนเงินหลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาจำนวน ๓ สัญญา ที่ผู้ฟ้องคดีรับไว้โดยไม่ชอบ เนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา ความล่าช้าของงานจ้างเกิดจากเหตุสุดวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมีส่วนที่ต้องรับผิดชอบในความล่าช้าดังกล่าวด้วย นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ หนังสือลงวันที่ ๒๔



พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แจ้งบอกเลิกสัญญาบางส่วน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญาจ้างทั้ง ๓ สัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทั้ง ๓ ฉบับ ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว จึงชอบที่จะใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งการริบหลักประกันสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นฟ้องแย้งคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้น กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๐)

#### (๔) การฟ้องขอให้ชำระเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการนับระยะเวลา การฟ้องคดีในกรณีนี้ มีอยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีเมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาทบทุนการไม่จ่ายเงินชดเชยฯ**

การที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างให้ ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาล ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทราบฯ ไม่อาจจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักงบประมาณที่เห็นว่างานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ใน เงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง เนื่องจากในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุว่าจะใช้ สัญญาแบบปรับราคาได้ แต่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาเพิ่มเติมให้มีการใช้ สัญญาดังกล่าวในภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอทบทุนการจ่ายเงินชดเชยดังกล่าว และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ แจ้งผลการพิจารณาทบทุนของ สำนักงบประมาณซึ่งยืนยันการไม่จ่ายเงินชดเชยข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นั้น กรณีดังกล่าว เมื่อรับฟังได้ว่าก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาทบทุนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีต่างยังไม่ทราบได้แน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินชดเชยฯ หรือไม่ เพราะหากสำนักงบประมาณได้พิจารณาข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนอีกครั้งหนึ่งแล้วอาจ เปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยให้ไว้แต่แรก ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยฯ เมื่อได้รับทราบหนังสือแจ้งผลการพิจารณาทบทุน ของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๔/๒๕๔๔)





## กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเงินชดเชยฯ

การที่เทศบาลเมืองน่าน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียอันเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทราบผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณที่ไม่อนุญาตการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้กับผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิก เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอเบิกเงินดังกล่าวเกินกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ส่งมอบงานงวดสุดท้ายตามหลักเกณฑ์ของการทำสัญญาแบบปรับราคาได้ตามมติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว๑๐๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒ นั้น หนังสือแจ้งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการแจ้งปฏิเสธการจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบในฐานะคู่สัญญา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ โต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นหนังสือขอเบิกเงินค่า K ข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนหรืออย่างช้าในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๔๗ และที่ ๒๔๙/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

### (๕) การฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหาย

การใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับจ้างโดยการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างชำระค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกรองนั้น ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจะเป็นการฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากกรณีการจ่ายค่าจ้างล่าช้า การยกเลิกสัญญาจ้าง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา และการไม่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างทราบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในการฟ้องเรียกให้ชำระค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้



**(ก) กรณีฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการ  
จ่ายค่าจ้างล่าช้า**

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่ามีการ  
นับระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

**กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี  
ตั้งแต่วันที่得有หนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้าง**

การที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้าง  
สะพานเข้าชมธรรมชาติอุทยานแห่งชาติหาดทรายรี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานจ้างในวันที่  
๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่ไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมี  
หนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และ  
ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินค่าจ้างมาชำระให้ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔  
ซึ่งล่าช้าจากวันที่ตรวจรับงานเป็นเวลา ๒๗๕ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากการจ่ายค่าจ้างล่าช้า นั้น การนับระยะเวลาการฟ้องคดี  
อันเนื่องมาจากการจ่ายค่าจ้างล่าช้า ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระค่าจ้างเป็นวันที่  
รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการที่จะไม่ได้รับชำระเงิน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเกินกำหนด  
หนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๔๖)

**กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ  
ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้ทราบการปฏิเสธการชำระเงินค่าเสียหาย**

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างรับทราบการปฏิเสธการ  
ชำระเงินชดเชยค่าเสียหายจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้าง  
ก่อสร้างและปรับปรุงขยายการประปาขนาดใหญ่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน  
๒๕๔๒ ถือว่าข้อพิพาทได้เกิดขึ้นหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วนับแต่วันที่ ๒๐  
กันยายน ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อมา  
ฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา  
หนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้จะนับระยะเวลาการ  
ฟ้องคดีจากวันที่ศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีก็พ้น  
ระยะเวลาหนึ่งปีแล้วเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๔๖)



(ข) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการบอกเลิก

สัญญา

กรณีที่ถือว่าวันที่ผู้รับจ้างได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าจ้างว่าผู้ว่าจ้างไม่มีเหตุผลที่จะบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างได้ เป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

สัญญาซื้อขายชุดควบคุมความเร็ว Electronic Governor สำหรับเครื่องยนต์ S.E.M.T. Pielstick ๑๖ PA ๔ V ๑๘๕ CP or VG ขนาด ๒๒๕๐ HP (๑๖๕๖ KW) สำหรับรถจักรดีเซลไฟฟ้า “อัลสต้อม” ระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับผู้ฟ้องคดีเป็นคดีที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๙๔ สัญญาซื้อขายฉบับนี้จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับชุดควบคุมความเร็วตามสัญญาซื้อขายเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการควบคุมความเร็วรอบและกำลังเครื่องยนต์ของรถจักรดีเซลไฟฟ้าให้การเดินรถไฟปลอดภัย วัตถุประสงค์แห่งสัญญาในคดีนี้ จึงเป็นการจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมให้บรรลุผล และวัตถุประสงค์หลักของการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการจัดให้มีสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการเดินรถไฟเพื่อบริการสาธารณะให้ความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาขอรับบริการสาธารณะด้านการคมนาคม สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเตือนและแจ้งว่าหากพ้นกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีจะบอกเลิกสัญญาโดยทันที ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐ บอกเลิกสัญญาดังกล่าวและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับ แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเหตุผลที่จะบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๐ เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๑/๒๕๕๐)



**กรณีที่ถือว่าวันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาจากผู้ว่าจ้าง เป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**

ในคดีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสถานีรถไฟพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จึงบอกเลิกสัญญาและยื่นฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแย้งโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา โดยที่สัญญาดังกล่าวยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและเป็นการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาไม่ได้ยินยอม จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย นั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดี (ฟ้องแย้ง) เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยที่คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ตามข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องยื่นฟ้องแย้งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และหากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงถือว่า มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ชอบที่จะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลนับแต่วันดังกล่าวเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำฟ้องแย้งเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาตามนัยข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๘/๒๕๕๐)

**ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาในวันใด ถือว่าผู้รับจ้างได้รับทราบถึงหนังสือดังกล่าวอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้รับจ้างมีหนังสืออุทธรณ์หรือคัดค้านการบอกเลิกสัญญา**

ในคดีที่จังหวัดนครราชสีมา (ผู้ฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำกลางนครราชสีมา ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานก่อสร้างตามที่กำหนดในสัญญาได้จึงยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดี



ชำระค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นฟ้องแย้งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาโดยมิชอบ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาในวันใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์การบอกเลิกสัญญาตั้งกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖ จึงถือว่าอย่างช้าที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบการบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นฟ้องแย้งต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ จึงพ้นกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แม้ต่อมาจะมีการโอนคดีมายังศาลปกครองนครราชสีมาตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็หาทำให้ศาลปกครองนครราชสีมามีอำนาจรับคำฟ้องและคำฟ้องแย้งคดีนี้ไว้พิจารณาต่อไปได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๕/๒๕๕๐ และที่ ๕๙๖/๒๕๕๐)

**ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาในวันใด ถือว่าผู้รับจ้างได้รับการแจ้งบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้าง**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนิสิตหญิง ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาซึ่งอาศัยข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง อันเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ นั้น เนื่องจากการกระทำของคณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นขั้นตอนการตรวจรับงานที่ได้ก่อสร้างเพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามสัญญาจ้าง ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการในการตรวจการจ้างจึงเป็นการปฏิบัติตามสัญญา ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และโดยที่กรณีฟ้องโต้แย้งว่าการบอกเลิกสัญญาโดยอาศัยข้อเท็จจริงอันไม่มีอยู่จริงเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญาตั้งกล่าวเมื่อใด แต่ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ ดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๑/๒๕๕๐)



กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญากลับไปยังหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง และนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างชดใช้ค่าเสียหายและคืนหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง ถือว่าวันที่เอกชนผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออย่างช้าในวันที่เอกชนผู้รับจ้างมีหนังสือคัดค้านการบอกเลิกสัญญาจ้าง มิใช่วันที่เอกชนผู้รับจ้างมีหนังสือบอกเลิกสัญญากลับไปยังหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุงถนนกับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญากับผู้ฟ้องคดีก่อนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างได้ จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญากลับไปยังผู้ถูกฟ้องคดี และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา และคืนหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งการบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งบอกเลิกสัญญาทางไปรษณีย์ไปยังผู้ฟ้องคดีตามที่อยู่ที่ปรากฏในหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อใด แต่ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาจ้างอย่างช้าในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือคัดค้านการบอกเลิกสัญญาจ้างไปยังผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่นับตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๕๐)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดดำเนินงาน ถือเป็น การแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญา วันที่ผู้รับจ้างได้รับแจ้งการแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาดังกล่าว จึงเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม และต่อมาศาลยุติธรรมได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้รับจ้างนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ผู้รับจ้างจะต้องยื่นฟ้องคดีดังกล่าวภายในหกสิบวันนับแต่



วันที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดี ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่เทศบาลเมืองทุ่งสง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้จ้างเหมาให้ผู้ฟ้องคดีทำการเก็บขยะมูลฝอยภายในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินงาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดงานตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ถือเป็น การแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญา การบอกเลิกสัญญาจึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำข้อพิพาทเดียวกันนี้ไปยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดทุ่งสง และศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ เนื่องจากคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช เมื่อปรากฏว่าระยะเวลาการฟ้องคดีได้ครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดทุ่งสง จึงต้องขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ศาลจังหวัดทุ่งสงมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและพัฒนาเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างกับกรมวิทยาศาสตร์บริการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง เป็นการจ้างให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และสัญญาข้างต้นได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้ โดยให้ถือเอาตามแนวทางการตอบข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขข้อสัญญาและผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเสียหาย เนื่องจากต้องถูกปรับลดเงินค่าจ้าง จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามผลการพิจารณาของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหากผลการพิจารณาดังกล่าวปรากฏว่าราคางานจ้างไม่ได้ลดลงตามที่



ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าจ้างที่หักไปแล้วพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น กรณีเป็นการโต้แย้งข้อสัญญาอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของสำนักนายกรัฐมนตรีและการปรับลดจำนวนเงินค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อ้างถึงหนังสือดังกล่าวตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่มีถึงคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดนับแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๘/๒๕๔๙)

**การฟ้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคู่สัญญา และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญา ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญา**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาในระหว่างการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประสบปัญหาทางการเงินอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจึงขอเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้เข้ามาทำงานงวดที่ ๓ ให้แล้วเสร็จตามสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๑ เรื่องมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการก่อสร้างกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราสามารถเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยปรากฏตามคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญาอันเป็นเหตุกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในวันดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาและขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการอนุมัติเปลี่ยนแปลงคู่สัญญา นั้น เนื่องจากมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และมาตรา ๕๑ กำหนดว่าการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้อง





ในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๔๘)

หมายเหตุ คดีพิพาทข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยโดยชัดเจนว่า ข้อโต้แย้งกรณีหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาไม่อนุญาตให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงคู่สัญญา ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอื่นกับทางราชการ เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งการนับระยะเวลาการฟ้องคดีก็ไม่ได้วินิจฉัยโดยชัดเจนว่า เป็นการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือตามมาตรา ๕๑ ที่กำหนดให้การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด

#### ๔.๔.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน

##### ๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานไม้ป่าชายเลน

(๑) การฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนชำระค่าเปิดป่ารายปี ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันถัดจากวันครบกำหนดชำระหนี้ในแต่ละรอบปีสัมปทาน

การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ถูกฟ้องคดี มีกำหนดระยะเวลาการทำไม้ ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าเปิดป่าร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญาในวันที่รับสัมปทาน ส่วนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน โดยในปีแรกผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทาน ส่วนในปีต่อไปให้ชำระภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี คือภายในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ของแต่ละปีสัมปทาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ได้งดเว้นไม่ชำระตั้งแต่ปีสัมปทานปีที่ ๑๓ ถึงปีที่ ๑๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระภายในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้น นั้น เนื่องจากสัญญาสัมปทานเป็นสัญญาที่กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค่าเปิดป่าไว้แล้ว โดยหนี้ค่าเปิดป่ารายปีในปีที่ ๑๓ ถึงปีที่ ๑๕ ถึงกำหนดต้องชำระภายในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔



ตามลำดับ หากพ้นกำหนดวันดังกล่าวแล้วและไม่มีการชำระหนี้ ย่อมถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระค่าเปิดป่า และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ตามลำดับ ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาชำระเงินค่าเปิดป่าในแต่ละปีโดยไม่ต้องแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อีก ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๔๗ ที่ ๒๒๐/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗ ที่ ๓๑๙/๒๕๔๗ ที่ ๓๒๘/๒๕๔๗ ที่ ๓๖๘-๓๗๐/๒๕๔๗ ที่ ๓๘๐-๓๙๓/๒๕๔๗ ที่ ๓๙๔/๒๕๔๗ ที่ ๔๖๖/๒๕๔๗ ที่ ๗๙๓/๒๕๔๗ ที่ ๗๙๘/๒๕๔๗ ที่ ๕๗/๒๕๔๘ ที่ ๑๒๘/๒๕๔๘ ที่ ๑๔๐/๒๕๔๘ ที่ ๑๖๑/๒๕๔๘ ที่ ๓๕๔/๒๕๔๘ และที่ ๓๗๒/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

## (๒) การฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหาย

การฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหายตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนนั้น มีสาเหตุมาจากกรณีต่างๆ เช่น กรณีดำเนินการทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน กรณีผู้รับสัมปทานไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญาสัมปทาน และกรณีผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย ซึ่งอาจสรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีต่างๆ ดังกล่าวได้ ดังนี้

**กรณีฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับอันเนื่องมาจากผู้รับสัมปทานดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสัญญาสัมปทาน** ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาตามหนังสือทวงถามให้ชำระเบี้ยปรับ

การที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกำหนดให้การเรียกเงินค่าเบี้ยปรับกรณีผู้รับสัมปทานดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาของการทำไม้ตามที่ระบุในสัญญา โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากผู้รับสัมปทานไม่ชำระ ผู้ให้สัมปทานสามารถหักเบี้ยปรับจากเงินประกันที่ผู้รับสัมปทานนำมาวางต่อผู้ให้สัมปทานได้ทันที และหากเบี้ยปรับสูงเกินกว่าเงินประกัน ผู้รับสัมปทานต้องนำเงินที่ขาดมาชำระเพิ่มให้ครบถ้วนนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานจำนวน ๓ ราย ทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดตามสัญญา ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับ แต่เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ยอมชำระ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานจึงสามารถหักเอาเบี้ยปรับจากเงินประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางไว้ได้ทันที และทำให้สิทธิเรียกร้องให้ชำระเบี้ยปรับในส่วนซึ่งมีจำนวนเบี้ยปรับต่ำกว่าหรือเท่ากับจำนวนเงินประกันเป็นอันระงับไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้หัก



หลักประกันดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดียอมไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องเงินในส่วนนี้ของผู้ถูกฟ้องคดี รายที่มีจำนวนเบี้ยปรับต่ำกว่าหรือเท่ากับจำนวนเงินประกันอีกตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีรายที่เบี้ยปรับสูงกว่าจำนวนเงินประกันนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกเบี้ยปรับในส่วนที่ยังขาด อยู่จากผู้ถูกฟ้องคดีรายดังกล่าวนับแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ หนังสือทวงถาม เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ จึงพ้นกำหนดสามสิบวันตามหนังสือทวงถามนับแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗ และที่ ๓๖๘-๓๗๐/๒๕๔๗)

**กรณีฟ้องขอให้ชำระเงินค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้รับสัมปทาน ไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญาสัมปทาน ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดีในวันถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้**

การเรียกค่าเสียหายจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนให้เต็มเนื้อที่ในแนวตัดไม้ที่ทำไม่ออก และจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกบำรุงป่าธรรมชาติในเขตป่าสัมปทานตามสัญญาทำไม้ ป่าชายเลน นั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าว โดยไม่ได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยอมมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ของตนโดยพลัน ตามมาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ไม่ชำระเงินตามที่ถูกทวงถาม จึงถือ ได้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันถัดจากวันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๔/๒๕๔๗)

**กรณีฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหายตามสัญญากรณี ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทาน อันเป็นวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของ ผู้รับสัมปทานชำระหนี้ที่ผู้รับสัมปทานค้างชำระตามสัญญาสัมปทานนับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรับโอนสัมปทาน**

การที่ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนถึงแก่ ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทจึงยื่นขอรับโอนสัมปทานดังกล่าวต่อกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑



แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไม่ให้มีการโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในทุกกรณี จึงไม่มีการโอนสัมปทานตามสัญญาข้างต้นมายังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในระหว่างการพิจารณาเรื่องการโอนสัมปทานได้มีการตรวจพบว่าผู้รับสัมปทานซึ่งถึงแก่ความตายมีหนี้ค้างชำระ ซึ่งได้แก่หนี้ค่าปรับเนื่องจากการผิดเงื่อนไขของสัญญา หนี้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดเขตป่าสัมปทาน และหนี้ค่าเปิดป่ารายปีทางจังหวัดจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้รับสัมปทานที่ถึงแก่ความตายได้ยื่นคำขอรับโอนสัมปทานตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และได้มีการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณารายละเอียดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงน่าจะรู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทาน และรู้ว่าผู้รับสัมปทานมีหนี้ค้างชำระนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งตามมาตรา ๑๗๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ย่อมมีต่อเจ้ามรดก มีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปีมิให้เจ้าหนี้ยื่นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับโอนสัมปทานตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยผู้ฟ้องคดีน่าจะรู้หรือควรได้รู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นเจ้ามรดกตั้งแต่บัดนั้นแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๑/๒๕๔๗ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๔/๒๕๔๙)

(๓) การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ให้สัมปทานสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน

กรณีที่ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนฟ้องขอให้หน่วยงานผู้ให้สัมปทานชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ให้สัมปทานสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ถือว่าผู้รับสัมปทานถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญาสัมปทานตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ระงับการทำไม้<sup>๒๙</sup>

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเรียกร้องขอเงินค่าชดเชยความเสียหายและขอคืนเงินประกันและสมุดฝากเงินค่าปลูกและบำรุงป่าสัมปทานจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน แต่ได้รับการปฏิเสธ นั้น เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>๒๙</sup> ศาลปกครองเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญา โดยไม่ได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันใด



ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าสัญญาสัมปทานฉบับที่ ๓๕/๒๕๒๙ และฉบับที่ ๔๐/๒๕๒๙ ครบกำหนดระยะเวลาในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และสัญญาสัมปทานฉบับที่ ๔/๒๕๓๐ และฉบับที่ ๕/๒๕๓๐ ครบกำหนดระยะเวลาในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๕ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดพังงาว่า ให้ยึดเวลาการชำระเงินในการรังวัดแนวเขตป่าและค่าเปิดป่าในปีการทำไม้ ๒๕๔๐ ออกไป และต่อมาได้รับแจ้งว่ากรมป่าไม้โดยอธิบดีกรมป่าไม้ได้มีคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ให้ระงับการทำป่าไม้ชายเลนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการโต้แย้งสิทธิตามสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิตั้งแต่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ระงับการทำไม้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เคยมีคำวินิจฉัยตามคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า กรณีมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการแต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด กรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป นั้น สำหรับคดีนี้แม้ว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดก็ตามแต่ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ นั้น เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๗/๒๕๕๐)

**แต่หากไม่ปรากฏว่าผู้รับสัมปทานได้รับแจ้งคำสั่งระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานในวันใด ถือว่าวันที่ที่ผู้ให้สัมปทานมีคำสั่งระงับการทำไม้เป็นวันที่ผู้รับสัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**

สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเป็นสัญญาที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานแก่ผู้ฟ้องคดีทำไม้ป่าชายเลน สิทธิในการทำไม้ป่าชายเลนของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดจากสัญญาสัมปทานดังกล่าว มิใช่เกิดจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามกฎหมาย เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าชายเลนทั้งหมด และต่อมาอธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งอยู่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ สั่งการให้เจ้าหน้าที่สำนักงานป่าไม้ระงับการทำไม้ของผู้รับสัมปทานทั้งหมด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยกเลิกการให้สัมปทานทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการทำไม้ป่าชายเลนจนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา จึงเป็นการผิดสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อันเป็นเหตุฟ้องคดีจึงเกิดจากข้อสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าว มิใช่เกิดจากการกระทำละเมิดตั้งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทราบการสั่ง ระวังการทำไม้อันเป็นเหตุฟ้องคดีเมื่อใดแต่จากการที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายในการไม่ได้ ทำไม้ป่าชายเลนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่ถูกระงับการทำไม้ป่าชายเลนเป็นต้นมา (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๗๗๘/๒๕๕๐)

#### (๔) การฟ้องขอขยายระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน

เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอขยายเวลาการทำไม้ตามสัญญา สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานไม่ได้รับอนุญาตให้ขยาย ระยะเวลาการทำไม้ตามสัญญาดังกล่าว อันเป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ ระวังการทำไม้ชั่วคราวตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ถึงปี ๒๕๔๓ และต่อมาจึงได้รับอนุญาตให้ทำไม้ต่อไป จนสิ้นสุดสัมปทาน เมื่อระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายเวลาการ ทำไม้ตามสัญญาสัมปทานออกไปอีกเพื่อชดเชยระยะเวลาที่ถูกสั่งให้ระวังการทำไม้ชั่วคราว ข้างต้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานได้แจ้งมติของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่พิจารณาไม่ให้ขยายเวลาการทำไม้สัมปทานให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ กรณีจึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๙๑/๒๕๔๕)

#### (๕) การฟ้องเรียกคืนเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญาสัมปทาน

กรณีการฟ้องเรียกให้ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ ป่าชายเลนชำระค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทาน แต่ผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้ทำผิดข้อสัญญา ประกอบกับได้มีการวางเงินประกันการชำระเบี้ยปรับตามสัญญา ดังกล่าวไว้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกคืนเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินประกันฯ แก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น การฟ้องแย้งดังกล่าว เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งเพื่อขอเงินประกันฯ คืน เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันสิ้นสุดสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียก เงินประกันฯ คืน และเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องแย้งเมื่อพ้น กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙-๕๘๐/๒๕๔๖)



## ๒) การหับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่

## วิทยุ

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง ผู้ให้สัมปทานฟ้องเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระเงินเพิ่มอันเนื่องมาจากการชำระค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุรายปีเกินเวลาที่กำหนด โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม พร้อมทั้งได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุจำนวน ๑ ความถี่ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ กระทรวงคมนาคมได้มีประกาศกำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุในข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจเป็นรายปี หากไม่ชำระค่าตอบแทนดังกล่าวในเวลาที่กำหนด จะต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนฯ ที่ต้องชำระต่อวัน นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระครบถ้วน โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนฯ รายปีงวดแรกภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าตอบแทนฯ รายปีงวดแรกในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าตอบแทนดังกล่าวในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ โดยไม่ได้ชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนฯ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมข้างต้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระ นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าตอบแทนตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุอันมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนฯ รายปีงวดแรกในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ แต่ได้ชำระเงินดังกล่าวในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ โดยไม่ได้ชำระเงินเพิ่มฯ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินเพิ่มฯ ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอาจบังคับสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินเพิ่มฯ ได้เป็นต้นมา จนถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ อันเป็นวันสุดท้ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระเงินเพิ่มฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๙)



### ๔.๔.๓ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

เนื่องจากสัญญาที่เกี่ยวกับการรับทุนการศึกษาหรือสัญญาลาศึกษาต่อเป็นสัญญาทางปกครองอีกประเภทหนึ่งที่มีประเด็นข้อพิพาทค่อนข้างหลากหลาย และศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาในกรณีต่างๆ ที่น่าสนใจหลายกรณี จึงได้แยกนำเสนอไว้เป็นอีกหัวข้อหนึ่งต่างหาก โดยอาจจำแนกคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามสัญญาดังกล่าวในกรณีต่างๆ ได้ ดังนี้

๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดในการเดินทางไปศึกษาต่อต่างประเทศได้ ถือว่าผู้ให้ทุนรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่บอกเลิกสัญญารับทุน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดในการเดินทางไปศึกษาต่างประเทศได้ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งเป็นผู้ให้ทุน (ผู้ฟ้องคดี) จึงได้บอกเลิกสัญญารับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ดังนี้ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๔๘)

๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่สามารถเดินทางไปศึกษาวิชาในต่างประเทศได้ตามสัญญา ถือว่าผู้ให้ทุนรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่การเพิกถอนทุนมีผล

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนไม่สามารถเดินทางไปศึกษาวิชาในต่างประเทศได้ตามสัญญาทุนพัฒนาข้าราชการตามความต้องการของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นเหตุให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนเพิกถอนทุนดังกล่าว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้รับทุนทราบเกี่ยวกับการเพิกถอนทุนและเรียกให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับหนังสือ แต่ผู้รับทุนไม่ชดใช้ทุนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ แม้จะปรากฏว่าในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ายินดีชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการโดยขอผ่อนชำระเป็นรายเดือนซึ่งเป็นการรับสภาพหนี้อันมีผลทำให้อายุความ





สะดุดหยุดลงก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๕/๒๕๔๘)

๓) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่อาจศึกษาได้ครบตามหลักสูตรที่กำหนด ถือว่าหน่วยงานผู้ให้ทุนหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ให้ทุนได้รับหนังสือจากมหาวิทยาลัยที่ขอส่งคืนเงินทุนการศึกษาของผู้รับทุน เนื่องจากผู้รับทุนพ้นสภาพการเป็นนิสิตของมหาวิทยาลัย

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อเข้าศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์หนังสือลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๙ ถึงผู้อำนวยการกองคลัง กรมที่ดิน ขอส่งเงินทุนกรมที่ดินคืนเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนพ้นสภาพจากการเป็นนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ ซึ่งกองคลังที่เป็นส่วนราชการระดับกองในสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือและเช็คเงินทุนการศึกษาที่ส่งคืนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๙ จึงต้องถือว่ากองคลังได้รับหนังสือและเงินทุนข้างต้นแทนผู้ฟ้องคดี และถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาการรับทุนของผู้ฟ้องคดี เมื่อกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เปิดทำการในขณะนั้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องหลักจากที่ศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘/๒๕๕๐)

๔) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้สำเร็จการศึกษาชดใช้เงินตามสัญญาอันเนื่องมาจากผู้สำเร็จการศึกษาไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติราชการตามสัญญา ถือว่าวันที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนหน่วยงานคู่สัญญาในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาได้รับหนังสือลาออกเป็นวันที่หน่วยงานคู่สัญญาหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันที่มีการกระทำผิดสัญญา จึงถือว่าเป็นวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแท้จริง

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาในหลักสูตรวิชาพยาบาลศาสตรบัณฑิตกับมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน สัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดว่า ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องกลับมารับราชการชดใช้ทุนแก่ผู้ฟ้องคดี หากไม่ดำเนินการดังกล่าวจะต้อง



ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษา กลับไม่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญา และยื่นหนังสือขอลาออกโดยไม่ปฏิบัติตามงานชดใช้ทุนและยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำเงินมาชดใช้ต่อผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตามสัญญานั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี เรื่องขอลาออกโดยไม่ปฏิบัติตามงานชดใช้ทุนและยินยอมชดใช้เงิน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อคณะแพทยศาสตร์ฯ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และได้เสนอหนังสือดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเจ้าหน้าที่ธุรการของผู้ฟ้องคดีได้ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ รับหนังสือดังกล่าวไว้ และคณบดีคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดีได้ลงนามเสนอหนังสือขอลาออกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวต่ออธิการบดีเพื่อเพื่อโปรดพิจารณาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงถือว่าคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวข้องกับสัญญา เมื่อคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี ได้ทราบถึงการกระทำผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ หรืออย่างช้าที่สุดในวันวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้นำเงินมาชำระแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำผิดสัญญาที่จะต้องเข้ารับราชการหรือทำงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาล ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องพิจารณาถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำผิดสัญญาและผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการผิดสัญญานั้น เป็นวันที่เริ่มต้นที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีและมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง มิใช่นับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงิน ซึ่งเป็นขั้นตอนการบังคับชำระหนี้ผิดสัญญาและเป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญา อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองที่แท้จริง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๔/๒๕๕๐)



๕) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้ลาศึกษาชดใช้ทุน อันเนื่องมาจากผู้ลาศึกษาไม่จบการศึกษาและมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการ ตามสัญญาล่าช้า ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ทุนนับแต่วันที่มามีคำสั่งดังกล่าว

กรณีที่ผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นข้าราชการในตำแหน่งอาจารย์ ๔ ทำสัญญา ลาศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ กับมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมาเมื่อครบ กำหนดตามสัญญาในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อกลับเข้า รับราชการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ได้มารายงานตัวต่อ ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่าคุณถูกฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษา จึงได้ดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัย ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ ราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรและรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา นั้น ถือว่า ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา ลาศึกษานับแต่วันที่มามีคำสั่งดังกล่าว เมื่อคดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการและผู้ฟ้องคดี ไม่ได้นำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอยู่ในขณะนั้น อีกทั้ง เมื่อศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าวตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๗/๒๕๔๘ และที่ ๖๙๘/๒๕๔๙ วินิจฉัย แนวทางเดียวกัน)

๖) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้ลาศึกษาชดใช้ทุน อันเนื่องมาจากผู้ลาศึกษาไม่จบการศึกษาและไม่มารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการ ภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าวันที่ครบกำหนดให้มารายงานตัวดังกล่าวเป็นวันที่รัฐหรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

สำหรับการฟ้องเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ตามสัญญาลาศึกษา ข้างต้น เมื่อปรากฏว่าผู้ค้าประกันมีหนังสือขอผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว จึงเป็นการรับสภาพหนี้ ซึ่งมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่มีการทำหนังสือ รับสภาพหนี้ (เริ่มนับวันถัดจากวันที่มีหนังสือรับสภาพหนี้) โดยการรับสภาพหนี้ดังกล่าว เป็นเรื่องเฉพาะตัวผู้ค้าประกันนั้น ไม่มีผลกระทบต่อผู้ลาศึกษาหรือผู้ค้าประกันรายอื่น



สัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ และสัญญาการรับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์ต้องถือตามระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลัก คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อครบระยะเวลาการศึกษาต่อตามที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาการศึกษาต่อแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญายังไม่สำเร็จการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้เดินทางกลับประเทศไทยภายในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วไม่ได้เดินทางกลับประเทศไทย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญา และมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วนับแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๓ จึงเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด จึงเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ค้ำประกันของผู้รับทุน เมื่อปรากฏว่าผู้ค้ำประกันได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อขออนุญาตชำระหนี้ทุนการศึกษา จึงถือได้ว่าผู้ค้ำประกันรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้มีผลทำให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นเมื่อผู้ค้ำประกันทำหนังสือรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีย่อมเกิดขึ้นใหม่ นับแต่วันที่ผู้ค้ำประกันมีหนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าว ฉะนั้นระยะเวลาการฟ้องคดีเฉพาะในหนี้เงินจำนวนดังกล่าวจึงต้องนับตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องผู้ค้ำประกันต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการรับสภาพหนี้เป็นเรื่องเฉพาะตัวผู้ค้ำประกัน ไม่มีผลกระทบต่อผู้ลาศึกษาหรือผู้ค้ำประกันรายอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๐)



๗) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนอันเนื่องมาจากผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา

(๑) กรณีผู้รับทุนลาออกจากราชการ

ในกรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดระยะเวลาชดใช้ทุนตามสัญญา เนื่องจากผู้รับทุนลาออกจากราชการ ถือว่าวันที่ที่ผู้รับทุนระบุให้ มีผลเป็นการพ้นจากการรับราชการเป็นวันที่หน่วยงานคู่สัญญาหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการลาศึกษาภายในประเทศระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วได้ขอลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบอาชีพอื่นตั้งแต่วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขออนุญาตและยื่นระยะเวลาการใช้หนี้ทุนตามสัญญาลาศึกษาต่อนั้นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวได้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ดังนั้น หนังสือดังกล่าวจึงเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดชอบดังกล่าวให้มีกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขออนุญาตและยื่นระยะเวลาการใช้หนี้ทุน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือรับสภาพความรับผิดชอบในหนี้ดังกล่าว จะอาศัยเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดชอบซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๕๐ และที่ ๘๒๑/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**กรณีที่ว่าหน่วยงานคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ให้ทุนหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากหน่วยงานในสังกัดซึ่งผู้รับทุนปฏิบัติงานอยู่ว่าผู้รับทุนผิดสัญญา**

กรณีที่ผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ทำสัญญารับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาปฏิบัติราชการเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุน แต่ต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่ประสงค์จะต่อสัญญาการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยมหิดลและไม่ขอทำสัญญาผูกพันกลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนอีก สัญญาการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสิ้นสุดลง ทำให้มหาวิทยาลัยมหิดลไม่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานชดใช้ทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ กรณีจึงเป็นการผิดสัญญาการรับทุนรัฐบาลซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาดังกล่าว เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยมหิดลมีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทราบถึงกรณีการลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รู้ถึงการผิดสัญญาและรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวเป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๓/๒๕๕๐)

**แต่หากไม่ปรากฏว่าหน่วยงานคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ให้ทุนได้ทราบถึงการลาออกจากราชการของผู้รับทุนจากหน่วยงานในสังกัดในวันใด ถือว่าผู้ให้ทุนหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่หน่วยงานคู่สัญญามีหนังสือเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา**

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ที่ทำไว้กับกรมประมง (ผู้ฟ้องคดี) กระทำผิดสัญญาดังกล่าวเนื่องจากได้ขอลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบอาชีพอื่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม



การลงทุนซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติงานอยู่ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีจะรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาได้ต่อเมื่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงการลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉยไม่ชำระ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินตามสัญญา คือ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๕๐)

**กรณีที่ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดภายในเดือนที่หน่วยงานซึ่งผู้รับทุนปฏิบัติงานอยู่มีหนังสือแจ้งถึงการลาออกจากราชการของผู้รับทุน**

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลาซึ่งทำไว้กับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) กระทำผิดสัญญาเนื่องจากได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยปรับตามสัญญา นั้น เมื่อปรากฏว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัวเพื่อปฏิบัติงาน ณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๔ และจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี เลขาราชการ ก.พ. และอธิบดีกรมบัญชีกลางทราบกรณีการลาออกดังกล่าว จึงถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดภายในเดือนเมษายน ๒๕๔๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๖/๒๕๕๐)



**กรณี que ว่าวันที่ที่หน่วยงานคู่สัญญาระบุให้ผู้รับทุนพ้นจากการรับราชการตามคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**

สัญญาของผู้ได้รับทุนของกรมตำรวจ (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรี (ปีกติด) ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการไม่ครบระยะเวลา ๘ ปี ตามข้อสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินให้แก่ทางราชการนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พ้นจากสถานภาพการเป็นข้าราชการเป็นต้นไป จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ เมื่อในขณะนั้นยังมิได้มีการเปิดทำการศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น ต่อมาศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งปีนับจากวันเปิดทำการศาลปกครอง ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๕๐ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๐๑/๒๕๕๐ ที่ ๑๔๓/๒๕๕๐ ที่ ๔๑๘/๒๕๕๐ และที่ ๕๓๒/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**(๒) กรณีผู้รับทุนถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ**

ในกรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดระยะเวลาชดใช้ทุนตามสัญญา เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นคู่สัญญามีคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ถือว่าวันที่ที่ออกหนังสืออันเป็นคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ เป็นวันที่หน่วยงานคู่สัญญาหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

สัญญาเข้าศึกษาวิชาผู้ช่วยพยาบาล โรงพยาบาลรามาริบัติ มหาวิทยาลัยมหิดล มีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ฟ้องคดี) เป็นคู่สัญญาและเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้กลับมาทำงานราชการกับผู้ฟ้องคดีอันเป็นบริการสาธารณะ ถือว่ามีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๒





ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาที่ตั้งแต่วันดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นภายในกำหนดอายุความสิบปี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ต่อมาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับ และขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ อายุความฟ้องร้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด กรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ๑ ปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๑/๒๕๕๐ ที่ ๓๐/๒๕๕๐ ที่ ๒๐๒/๒๕๕๐ และที่ ๒๘๕/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ในกรณีที่ผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนเจ้าหน้าที่ราชการเรือปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดระยะเวลาที่ใช้ทุนตามสัญญา เนื่องจากถูกหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นคู่สัญญา มีคำสั่งปลดออกจากราชการ ถือว่าวันที่ที่ออกหนังสืออันเป็นคำสั่งปลดผู้รับทุนออกจากราชการเป็นวันที่หน่วยงานคู่สัญญาหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ แม้จะระบุในหนังสือดังกล่าวให้มีผลเป็นการปลดออกย้อนหลัง

สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนเจ้าหน้าที่ราชการเรือเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อกองทัพเรือ (ผู้ฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการและถอดยศเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันก่อนที่มีคำสั่ง จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ โดยในขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ต่อศาลยุติธรรมภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๙๓/๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น เมื่อศาลปกครองเปิดทำการ (วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔) ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๕๐)



(๓) กรณีที่ผู้รับทุนพ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา ตามหลักสูตรถือว่าวันที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งให้ผู้รับทุนพ้นสภาพการเป็นนิสิต ในปี ๒๕๔๓ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชาในประเทศ ภาควิชา วิศวกรรมสำรวจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งทำไว้กับกรมที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองการเจ้าหน้าที่และสำนักบริหารโครงการพัฒนากรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงการพ้นสภาพนิสิตของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการภายในแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงแม้วันที่รับทราบดังกล่าวคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะยังมีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนพ้นสภาพนิสิตก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของทุนกลับไม่ติดตามผลการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนเพื่อดำเนินการตามสัญญา กลับปล่อยปละละเลย จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มีการสอบถาม และได้ทราบว่าคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพนิสิตไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกสั่งให้พ้นสภาพนิสิต อันถือเป็นวันผิดสัญญา และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ในขณะเวลาดังกล่าว จนกระทั่งศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๑/๒๕๕๐)

๔) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ถือว่าผู้รับทุนลาออกจากการเป็นนักศึกษา ถือว่าวันที่ส่วนราชการในระดับจังหวัดได้รับแจ้งถึงการลาออกดังกล่าวจากหน่วยงานที่ผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุน เป็นวันที่หน่วยงานต้นสังกัด (หน่วยงานคู่สัญญา) ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชาพยาบาลศาสตร์ (๔ ปี) ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาเนื่องจากลาออกจากการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา ตามหลักสูตร นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี นพรัตน์วชิระ ขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนกได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๒ อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงถือว่าวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญา และเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ต่อมาผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี



นพรัตน์วชิระ ได้มีหนังสือถึงนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครปฐมแจ้งให้ทราบว่าสถาบันพระบรมราชชนกได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครปฐมได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แต่โดยที่ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๕๐)

๙) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้รับทุนฟ้องเรียกให้ผู้ให้ทุนคืนเงิน เบี้ยปรับพร้อมดอกเบี้ยที่ชำระไว้เกินให้แก่ผู้รับทุน ถือว่าวันที่ผู้รับทุนนำเงินตามจำนวนที่ผู้ให้ทุนทวงถามไปชำระให้แก่ผู้ให้ทุนเป็นวันที่ผู้รับทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการผู้ลาศึกษาตามสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา กระทำผิดสัญญาเนื่องจากลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการตามสัญญา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับสองเท่าตามสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้นำเงินตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทวงถามไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ เนื่องจากเชื่อโดยสุจริตว่ามีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวตามสัญญา แต่ต่อมาในเดือนเมษายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทราบข้อมูลจากผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาหรือฝึกอบรมรุ่นเดียวกันว่า การคำนวณเบี้ยปรับของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง เนื่องจากแบบของสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำมาใช้ขัดต่อระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้กรณีที่ข้าราชการผู้ลาศึกษาไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือนกับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่าของเงินเดือนดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินที่เรียกไปเกินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระ นั้น ถือว่าวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทวงถามไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๔/๒๕๕๐)



๑๐) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้ค้ำประกันชดใช้เงินตามสัญญาอันเนื่องมาจากผู้รับทุนลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนต้องนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ผู้ค้ำประกันชดใช้เงินตามสัญญาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองที่ผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้รับทุนลาออกจากราชการอันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณี นาย อ. ทำสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา กับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) โดยลาไปศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์บัณฑิต ณ มหาวิทยาลัยมหิดล มีกำหนด ๒ ปี และเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาค้ำประกัน ฉบับลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๖ ให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาอุปกรณ์ ดังนั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย และโดยที่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์ต้องถือตามระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลักด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่นาย อ. สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้วได้กลับมารายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น แต่ต่อมาได้ลาออกจากราชการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๐ เรื่อง อนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการ จึงถือว่านาย อ. ประพฤติผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดกรณีเช่นนี้ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ เป็นเวลาเกินกว่า ๑ ปี นับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๕๐)



#### ๔.๔.๔ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนมีหนังสือทวงถามให้ผู้ขายที่ดินคืนเงินค่าที่ดินเนื่องจากเมื่อทำการรังวัดแล้วได้จำนวนที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายที่ดิน อันเป็นการทวงถามให้ดำเนินการตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าวนั้น ถือว่าผู้ซื้อที่ดินรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ขายคืนเงินค่าที่ดินตั้งแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามหนังสือทวงถามให้ชำระคืนเงินดังกล่าว

กรณีที่มีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) กำหนดเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ โดยมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในเขตที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีข้อสัญญาว่าเมื่อทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหากปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน ต่อมา เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้คืนเงินในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งครบกำหนดชำระเงินตามหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๙)

#### ๔.๔.๕ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงิน

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้กู้ยืมฟ้องผู้กู้ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมี ถือว่าผู้ให้กู้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันถัดจากวันครบกำหนดชำระคืนเงินกู้ยืมตามสัญญาดังกล่าว การที่ผู้กู้ได้ชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ผู้ให้กู้ภายหลังจากที่ผู้ให้กู้ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว ห้ามมีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีอันเป็นอายุความสะดุดหยุดลงไม่



กรณีที่สหกรณ์การเกษตรปศุสัตว์สุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กู้ยืมเงินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมี ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระคืนเงินกู้ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระเงินคืนเงินกู้ยืมในวันดังกล่าวอันเป็นการผิดสัญญา จึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดชำระคืนเงินกู้ยืมตามสัญญาดังกล่าวและถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันมีผลให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดสุรินทร์ในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งต่อมาศาลจังหวัดสุรินทร์ได้ออนคดีมายังศาลปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ เช่นเดียวกัน กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นการชำระหนี้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว จึงหาผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีอันเป็นอายุความสะดุดหยุดลงไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๐/๒๕๕๐)

**๔.๔.๖ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญารับฝากเก็บข้าวเปลือกแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวสาร**

กรณีที่หน่วยงานคู่สัญญายื่นฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เก็บรักษาและแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับฝากตามสัญญารับฝากเก็บข้าวเปลือกแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวสารกับองค์การคลังสินค้า ได้ยกยอกข้าวเปลือกที่เก็บรักษาไว้อันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญานั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาได้รับรายงานเหตุยกยอกดังกล่าวเมื่อใด ย่อมถือได้ว่าวันที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาร้องทุกข์กรณีดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวนเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่องค์การคลังสินค้า (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้มีหน้าที่เก็บรักษาและแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารตามสัญญารับฝากเก็บข้าวเปลือกแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวสาร ชดใช้ค่าเสียหายจากการยกยอกข้าวเปลือกอันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาพิพาทนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีไม่พบข้าวสารที่เหลือจากการจำหน่ายและที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี จึงรายงานให้กองคลังสินค้า ๑ ทราบ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ ให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในข้อหา ยกยอกทรัพย์นั้น แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานเหตุยกยอกดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่



ของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่ยอมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าก่อนการยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในข้อหายกยอกทรัพย์ ซึ่งพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัด และผู้ฟ้องคดีก็ได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการยกยอกดังกล่าวอันเป็นการใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาแทนการยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งต่างหากอีกคดีหนึ่ง ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทในส่วนของข้อตกลงซื้อขายซึ่งเป็นกรณีพิพาทในส่วนแพ่ง จึงมีอายุความการฟ้องคดีสิบปีนั้น เห็นว่า เมื่อคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มาใช้กับกรณีนี้ นอกจากนี้ ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าพิพาทในคดีอาญาที่ศาลจังหวัดพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีขายข้าวให้กับผู้ถูกฟ้องคดี นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวพันกันในส่วนของการซื้อขายข้าวสาร ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า ในการพิพาทคดีส่วนแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา แต่คดีอาญาดังกล่าวศาลจังหวัดได้พิพากษายกฟ้องด้วยเหตุสงสัยว่าผู้ถูกฟ้องคดียกยอกข้าวสารของผู้ฟ้องคดีไปจริงหรือไม่ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงไม่มีข้อเท็จจริงใดในคดีอาญาที่ถือให้รับฟังได้ในคดีนี้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๕/๒๕๕๐)

#### ๔.๔.๗ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ

กรณีลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการยื่นฟ้องโต้แย้งคำสั่งไล่ออกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการออกจากงาน เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกล่าออกจากงานอันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายวันสังกัดหน่วยงานอุทยานแห่งชาติฟ้องขอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพิกถอนคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากงานและชดเชยค่าเสียหายกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีอ้างว่าถูกล่าออกจากงานประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ จึงถือว่าเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เนื่องจากในขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม



ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในขณะนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ได้นำคดีมาฟ้องภายหลังจากศาลปกครองเปิดทำการ โดยขณะที่ยื่นฟ้องนั้นอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๕ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๙/๒๕๕๐)

**๔.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด**

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด นั้น ยังไม่ปรากฏตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเอาไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗<sup>๑๐</sup> หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้าง อาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งใดนั้น และจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้ และในวรรคสองกำหนดว่า ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือ

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดลงลำน้ำเข้าไปเหนือลำน้ำ ในน้ำและใต้ลำน้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากเจ้าท่า





ผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่าการฝ่าฝืน มาตรา ๑๑๗ จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว กรณีที่เจ้าท่าจะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องขอต่อศาลเอาไว้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับกรณีที่กรมเจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใด จึงอาจไม่ปรากฏแนวทางการวินิจฉัยที่เป็นการวางหลักเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเช่นว่านี้ ยกตัวอย่าง เช่น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยอง ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่มาจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๕๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับ ข้อ ๒ ของคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งมอบหมายให้เจ้าท่าภูมิภาค และเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเป็นเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าท่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำน้ำรื้อถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ต้องรอการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๐)

ในคดีที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์มติคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลสิงโตทอง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา (คชก. ตำบลสิงโตทอง) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระหว่าง ผู้ให้เช่านา (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) กับผู้เช่านา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และมีมติเห็นพ้อง



ตามมติ คชก. ตำบลสิงโตทอง ที่มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำนาในแปลงพิพาทต่อไป จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ และให้นำค่าเช่านาปี ๒๕๔๓ มาชำระให้แก่ผู้ให้เช่านาภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความร้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ให้เช่าที่นาขอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง<sup>๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมออกจากที่นา เมื่อครบกำหนดวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ตามคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง<sup>๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีรวมทั้งบริวารออกจากนาที่เช่าพร้อมหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่นาแปลงดังกล่าว และให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำนาในที่นาพิพาทต่อไปและให้ชำระค่าเช่านา นั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเห็นชอบตามมติของ คชก.ตำบลสิงโตทอง โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำนาต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ และต่อมา คชก.จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกจากที่นาภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีฝ่าฝืนมติดังกล่าว โดยไม่ยอมหยุดการทำนาและออกจากนาที่เช่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีและบริวารออกจากนาที่เช่า คำฟ้องดังกล่าวจึงเป็นคำฟ้องที่มีมูล ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการทำนาในแปลงพิพาท อันเป็นการตั้งใจกระทำซ้ำ หรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้องอันทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขประโยชน์ในที่นาได้ จึงมีเหตุเพียงพอที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดการทำนาแปลงที่เช่าของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๕/๒๕๔๘)

<sup>๓๑-๓๒</sup> พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๕๘ ในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัด ถ้าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมิใช่เป็นกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๒ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลในการพิจารณาของศาลให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัดในกรณีนี้โดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีผู้ร้องขอต่อ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัดให้บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ให้ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัดซึ่งได้รับการร้องขอมีย่านายื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคหนึ่งได้ด้วย



#### ๔.๖ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐในบางกรณีต่อศาลปกครอง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดฟ้องว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ทำสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ กับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ อนุญาโตตุลาการสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ร้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้คัดค้านว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเห็นว่า คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวเป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยการยื่นคำร้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งดเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องทำตามกฎหมาย ด้วยการไม่ยื่นคำร้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำชี้ขาดตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีระยะเวลาในการยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้เพิกถอนคำชี้ขาดนั้นได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำชี้ขาด กล่าวคือ อย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีกรณีของการงดเว้นการกระทำเกิดขึ้น ซึ่งศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงมิได้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๙/๒๕๕๘)

#### ๔.๗ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ

ก่อนศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ คดีพิพาททุกคดีจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองและจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอย่างไรก็ดี เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมมีอายุความยาวกว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงทำให้ขณะที่ศาลปกครองเปิดทำการนั้น มีข้อพิพาทที่ยังไม่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม



และอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่หากใช้ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็จะพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ในกรณีเช่นนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ซึ่งศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่า การฟ้องคดีปกครองในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด กรณีเช่นนี้ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖/๒๕๕๐ ที่ ๓๐/๒๕๕๐ ที่ ๘๑/๒๕๕๐ ที่ ๘๗/๒๕๕๐ ที่ ๔๐๐/๒๕๕๐ ที่ ๔๒๒/๒๕๕๐ และที่ ๔๘๑/๒๕๕๐

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินฟ้องว่า กรมทางหลวงได้ปักป้ายสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์แก่ทางของกรมทางหลวงในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งโดยยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้รับคำชี้แจงว่ากรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมเข้าถือครองและประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินพิพาทในราชกิจจานุเบกษาแล้วผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงคมนาคม ซึ่งศาลเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบประกาศดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่มิได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น และมีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและพ้นระยะเวลาร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ ฟ้องว่ากรมธนารักษ์ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ ของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ โดยผู้ฟ้องคดีและประชาชนคัดค้านตลอดมา จึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะนั้น แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๕/๒๕๔๕)



กรณีที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของนายอำเภอ เข้ารื้อถอนพืชไร่ของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ได้รับแจ้งว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกทับที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้นายอำเภอชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งศาลเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของ นายอำเภอใช้กำลังรื้อถอนทำลายพืชไร่ในที่พิพาท เป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการ ตามคำสั่งทางปกครองของนายอำเภอ ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังรื้อถอนทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น คือในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นอย่างช้า การที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงเกินกำหนด ๑ ปี นับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นวัดในพระพุทธศาสนาฟ้องว่าได้ยื่นคำขออนุญาต โฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทจำนวน ๓ แปลง แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ปฏิเสธดำเนินการให้ในที่ดินแปลงที่ ๒ และแปลงที่ ๓ โดยอ้างว่ากรรมชนารักษ์นำไปขึ้นทะเบียน เป็นที่ราชพัสดุและได้ยื่นคำขอให้สำนักงานที่ดินร่วมกับกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว ส่วนที่ดินแปลงที่ ๑ อยู่ในระหว่างการพิจารณาออกโฉนด ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว และให้ออกโฉนดที่ดินแก่ ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันทำการ รั้งวัดที่ดินพิพาทเพื่อออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่ มีอำนาจพิจารณาในขณะนั้น หรือยื่นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นเวลาที่ ศาลปกครองยังมีได้เปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจนพ้นระยะเวลาฟ้องคดีและ พ้นระยะเวลาร้องทุกข์แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๕/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ฟ้องว่าได้นำที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวให้ครูใหญ่ของโรงเรียนยืมใช้เพื่อปลูกสร้างบ้านพักครู แต่กรรมชนารักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ รั้งวัด ปักหลักเขตที่ราชพัสดุ และมีคำขอให้เจ้าพนักงานที่ดินรั้งวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง และเมื่อผู้ฟ้องคดีนำที่ดินดังกล่าวไปขออนุญาตโฉนดที่ดินก็ถูกญาติของคณะครูในโรงเรียน ดังกล่าวโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินแปลงพิพาทไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้เนื่องจาก เป็นที่ราชพัสดุแล้ว จึงฟ้องขอให้เพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุของที่ดินพิพาท ให้รื้อถอนบ้านพักครู และคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมกับให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้ ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดี



จะกล่าวอ้างว่าการนำที่ดินแปลงพิพาทไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ การรังวัดปักหลักเขตที่ราชพัสดุเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับทราบเหตุในการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่และผู้ฟ้องคดีได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน แต่ได้ถูกญาติของคณะครูโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทได้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาก่อนแล้ว หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิในการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงของผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานเป็น น.ส. ๓ ก. แต่มิได้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพราะได้ขายที่ดินไปแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในลักษณะโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น หรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฟ้องว่าองค์กรการบริหารส่วนตำบลวังโสม (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และปักหลักเขตที่ดินใหม่รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการนำรังวัดดังกล่าวแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีนำไปปักในที่ดินพิพาทโดยระบุว่า เป็นเขตป่าชุมชน และห้ามผู้ฟ้องคดีเข้าไปทำประโยชน์ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคืนที่ดิน และรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ว่าที่ดินของตนถูกรังวัดรุกล้ำโดยได้คัดค้านไว้เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ซึ่งถือว่ามิใช่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๖/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ ก็ยังเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เมื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินการออกหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นเกินกว่าสิบปีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่มิใช่เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๖/๒๕๔๗)



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีกรออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้อื่นทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อมีการโอนขายกันในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ออก น.ส. ๓ ก. ไม่ชอบในปีดังกล่าว แต่ในขณะนั้นยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในขณะนั้น ภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ภายในอายุความร้องทุกข์ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องที่เกินกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินมือเปล่าและได้ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๗๘ ต่อมาได้ขอให้ทางราชการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ดำเนินการให้เพราะเห็นว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขที่สาธารณประโยชน์และออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ หรือกับองค์กรทางการปกครองมาโดยตลอด แต่เมื่อปรากฏว่าที่ดินพิพาทดังกล่าวได้มีการจดทะเบียนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ตั้งแต่วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๐๘ แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ดังกล่าว และแม้ในขณะที่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดมาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๑/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีและผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินฟ้องว่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้เข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี จนทำให้เนื้อที่ที่ดินในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีขาดหายไปจากเดิม จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์จากเนื้อที่ที่ดินที่ขาดหายไป เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง



ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาในขณะนั้น หรือยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้นๆ กำหนด แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจนพ้นระยะเวลาดังกล่าว เมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๗/๒๕๔๕)

เมื่อมติของคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ไม่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมเพื่อให้ได้รับเงินชดเชยพิเศษฯ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงคำสั่งทางปกครองอันเป็นระยะเวลาเริ่มต้นในการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ได้เดินทางออกจากนิคมสร้างตนเองและเสียชีวิต นิคมสร้างตนเองจึงนำที่ดินแปลงที่บิดาเคยทำประโยชน์อยู่ไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์แทน ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมมีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว จึงฟ้องขอให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลเห็นว่า การที่บิดาของผู้ฟ้องคดีได้เสียชีวิตเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำที่ดินแปลงที่บิดาของผู้ฟ้องคดีไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์แทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ กรณีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมต้องฟ้องภายในอายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้รับขอความเป็นธรรมในเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ก็ไม่ทำให้อายุความตามกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๑/๒๕๔๗)





กรณีฟ้องขอเพิกถอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) ถือว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ได้ถือครองที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาท แต่เมื่อขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิของตนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. แปลงดังกล่าว ซึ่งศาลยุติธรรมได้พิพากษาให้ยกฟ้องเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และเมื่อศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ กรณีจึงเป็นการนำคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมไปแล้ว ก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง และในขณะที่ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวได้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหารายชื่อซึ่งเป็นผู้จับจองในที่ดินพิพาทฟ้องว่ากรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำรูล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้น้ำท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจนถึงปัจจุบัน ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่า การสร้างอ่างเก็บน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเสร็จประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในเวลานั้น ภายในอายุความหนึ่งปีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออาจใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๒)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

โดยที่แต่เดิมตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีดังกล่าวต้องยื่นฟ้องภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้จึงมีทั้งกรณีที่ว่าวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๕๑ เดิมและที่แก้ไขใหม่ ดังนี้

กรณีที่บริษัท ค. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างระบบท่อประปาภายในและสัญญาก่อสร้างถนนลาดยางจากสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามลำดับ เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันดังกล่าวโดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนทั่วไปในการแสวงหาความรู้ตามตัวบทกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นจากการกระทำผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ควรเร่งรีบใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น มิใช่ปล่อยให้ล่วงเวลามาจนถึงวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๗**)

กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัยไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่สามารถส่งมอบงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ จึงถือว่าวันที่บอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา และเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการและยังไม่พ้นอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๓/๒๕๔๗**)

เมื่อสัญญาสัมปทานไม้ปาชายเลนกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเปิดป่าและค่าใช้จ่ายในการรังวัดไว้แล้ว คือวันที่ ๓๐ สิงหาคม ของแต่ละปี เมื่อในปีสัมปทานที่ ๑๒ ถึง ๑๕ ถึงกำหนดชำระแล้วเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดโดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือเตือนอีก และถือว่าวันดังกล่าวของแต่ละปีเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้



ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการและยังไม่พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หากนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลเปิดทำการ และพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๑/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนการศึกษาผดัญญาและได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาหลักสูตรพนักงานเชลล์วิทย์ของกระทรวงสาธารณสุข โดยที่คณะบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้อนุมัติให้ลาออกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงถือว่าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แม้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีจะได้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงแม้จะเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ก็เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามสัญญาทุนศึกษาวิชาทันตภิบาล ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายและค่าปรับตามสัญญาดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้นได้ ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีได้นำคดีไปฟ้องที่ศาลยุติธรรม การนับระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเกินกำหนดเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๐/๒๕๔๗)

กรณีพิพาทเรื่องสัญญาทางปกครองที่เกิดขึ้นก่อนจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น จะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนวันจัดตั้งศาลปกครอง จึงให้ยึดถือเอาวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นที่สุด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๔/๒๕๔๗)



กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดผู้ฟ้องคดีขอถือเอาหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ทำงานให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยชอบ จึงถือว่าการบอกเลิกสัญญามีผลนับถัดจากวันที่ครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าปรับและเงินค่าจ้างล่วงหน้าตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้รับเหมารายใหม่ ให้ก่อสร้างงานที่เหลือ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงเป็นคำฟ้องคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓/๒๕๕๒)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๕ โดยอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒/๒๕๕๒)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ ภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแล้วแต่เพิกเฉยไม่ชำระ จึงถือว่านับแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ ต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๕



กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๘/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่รับจัดหางานไม่สามารถจัดส่งคนงานไปทำงานได้ตามสัญญาจัดหางาน นายทะเบียนจัดหางานกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อจ่ายคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้แก่คนงาน หากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่หักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และเรียกหลักประกันเพิ่มตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอขบวนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเวลานั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว แต่นำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดตราดลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๓ ที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวได้แจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงสันนิษฐานได้ว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จเมื่อใด จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ โดยต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ แต่เมื่อในขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีขอที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม หรือใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีนี้ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม หรือยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งมิได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน



นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แม้จะปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จะได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่านายรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ต้องเลื่อนไปเป็นวันดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อคดีในข้อหานี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขึ้นต้นในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตาม มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๖/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ถึงแม้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องเงินบำเหน็จตกทอดอยู่ภายใต้ บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้มีอายุความสิบปี ซึ่งเป็นหลักทั่วไป แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการในขณะที่อายุความฟ้องคดีในศาลยุติธรรม ยังไม่ครบกำหนด ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่เมื่อผู้มีสิทธิรับบำเหน็จ ตกทอดยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๒/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้ดำเนินการก่อสร้างเสาไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าให้มีแนวตรงไป แต่สร้างเสาไฟฟ้าและพาดผ่าน สายส่งไฟฟ้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวจนพ้นอายุความฟ้องคดีและพ้นกำหนดระยะเวลาร้องทุกข์ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการ ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๔๕)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทฟ้องขอให้ชดใช้เงินค่าทดแทน ทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี คือวันที่ปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับ ไปรษณีย์ลงทะเบียนซึ่งตอบรับว่ามีผู้รับหนังสือที่บริษัท กฟผ จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคาร แต่เนื่องจาก เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการและเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการ



กระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในขณะนั้น ดังนั้น เมื่อศาลปกครองเปิดทำการ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และอายุความ ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงขอ ขที่ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๕/๒๕๕๐)

## ๔.๘ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไป

### ๔.๘.๑ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐

ระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจขยายออกไปได้อีก หากมีพฤติการณ์สำคัญที่กระทบต่อสภาพการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยตรง ได้แก่ กรณีที่เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ผู้ออกคำสั่งไม่ได้แจ้งวิธีการ ยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว ซึ่งจะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับ ยื่นคำฟ้องซึ่งหากกำหนดไว้น้อยกว่าหนึ่งปี ขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง ตามที่ บัญญัติในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีตัวอย่างตามคำวินิจฉัย ของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

เมื่อคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่ไม่รับคำขอของ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่ขอให้พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนใหม่ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัย ดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อคำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลา สำหรับยื่นคำฟ้องไว้ และกำหนดเวลายื่นคำฟ้องดังกล่าวมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี จึงต้อง ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัย (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๕๐)

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

มติของคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ไม่อนุมัติ ปริญญาเกียรตินิยมให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกในรูปของคณะกรรมการ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งจึงต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดี โดยระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย



ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าหนังสือที่ผู้อำนวยการสถาบันการศึกษานานาชาติแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงมติดังกล่าวไม่ได้แจ้งสิทธิการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้นไว้ด้วย ทั้งไม่ได้แจ้งสิทธิดังกล่าวในภายหลังแต่ประการใด ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจึงต้องขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๖/๒๕๕๐)

หมายเหตุ มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่นำมาใช้บังคับแก่กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่แจ้งให้ทราบโดยวิธีประกาศเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๐ ที่วินิจฉัยว่า การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งเพราะเหตุว่าผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มุ่งใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่โดยสภาพแล้วต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบเป็นรายบุคคล มิได้มุ่งใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่แจ้งให้ทราบโดยวิธีการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ร้องทุกข์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว จึงมีผลให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายจากเก้าสิบวันเป็นหนึ่งปี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์อย่างช้าประมาณเดือนสิงหาคม ๒๕๔๔ กรณีจึงครบกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่ขยายออกไปเป็นเดือนสิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาในการฟ้องคดีหลังจากพ้นระยะเวลา และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งวิธีการดังกล่าว ย่อมไม่มีผลให้กำหนดระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีที่สิ้นสุดไปแล้วกลับมาเริ่มต้นนับใหม่ได้อีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๔๗)

มติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิของผู้นั้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการซึ่งไม่มีกรณีที่ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น ผู้ออกคำสั่งจึงต้องแจ้งระยะเวลาที่ผู้รับแจ้งต้องกระทำการฟ้องคดีต่อศาลด้วย เมื่อการแจ้งมติดังกล่าวไม่ได้ระบุเวลาการฟ้องคดีไว้





ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องจึงขยายออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เมื่อไม่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการข้าราชการครู กรมสามัญศึกษา มีการแจ้งประกาศแก้ไขผลการสอบคัดเลือกข้าราชการ ฉบับลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อใด ประกอบกับในประกาศฯ ไม่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ ดังนั้น เมื่อระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ระยะเวลาดังกล่าวจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น เมื่อประกาศข้างต้นเป็นคำสั่งที่กระทำในรูปของคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงยอมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก่อน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ แต่โดยที่ในคำสั่งดังกล่าวนายกเทศมนตรีเมืองปราจีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้แจ้งสิทธิในการยื่นคำฟ้องแต่อย่างใด ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีจึงต้องขยายออกไปจนถึงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๔๘)

การที่สภามหาวิทยาลัยไม่พิจารณาเลือกและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคนบตีได้ดำเนินการสรรหาและเสนอชื่อเป็นคนบตีต่อสภา โดยมีมติให้ดำเนินการสรรหาผู้มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งคนบตีใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิเสธไม่พิจารณาเลือกและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคนบตีโดยปริยาย มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงมติ เมื่อไม่ปรากฏว่าสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ระยะเวลายื่นคำฟ้องคดีนี้จึงขยายออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงมติดังกล่าวตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต ๔ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต ๔ มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่หนังสือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต ๔ ที่แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการดังกล่าว มิได้ระบุ



วิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ เมื่อระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องโต้แย้งกรณีดังกล่าวมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๐)

กรณีที่เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ย้ายข้าราชการ จำนวน ๒ ราย ไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการคุณภาพ (นักวิชาการมาตรฐาน ๙ ชช) ของสำนักบริหารมาตรฐาน ๒ และสำนักบริหารมาตรฐาน ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีกับพวกเห็นว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกทราบ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งชี้แจงดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ระบุนวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในหนังสือชี้แจงดังกล่าว จึงมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายจากเก้าสิบวันเป็นหนึ่งปีตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ได้รับทราบหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งจำวันเวลาที่แน่นอนไม่ได้ กรณีจึงครบกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่ขยายออกไปเป็นวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๖/๒๕๕๒)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

คำสั่งเพิ่มโทษทางวินัยข้าราชการ ถือเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามี การแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้อง ระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องจึงขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔/๒๕๕๐)



กรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลห้วยงู (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ได้  
 ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงู  
 ที่ ๑๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ ที่ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ % เป็นเวลา  
 ๒ เดือน ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี  
 ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดี  
 นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน  
 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๑/๒๕๔๘)

#### ๔.๘.๒ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัย ชี้อาณาจอหน้าทีระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

ในกรณีทีมีการฟ้องคดีต่อศาลใด และมีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล  
 โดยคู่กรณี หรือศาลเห็นเองว่า คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วย  
 การวินิจฉัยชื้อาณาจอหน้าทีระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ บัญญัติให้ศาลที่รับฟ้อง  
 รอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลทีคู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ใน  
 เขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว้านี้ให้ศาลทีเกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลทีส่งความเห็นมีความเห็นว้าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน  
 และศาลทีรับความเห็นมีความเห็นพ้องกับความเห็นดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาล  
 ทีส่งความเห็นเพือมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลทีส่งความเห็นมีความเห็นว้าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีก  
 ศาลหนึ่งทีคู่ความอ้าง และศาลทีรับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็น  
 ไปยังศาลทีส่งความเห็นเพือมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพือให้คู่ความ  
 ไปฟ้องศาลทีมีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามทีศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลทีส่งความเห็นและศาลทีรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกัน  
 ในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลทีส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณา  
 วินิจฉัยชื้อาณาจอให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามืดเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการ  
 ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่ถ้าวินิจฉัยชื้อาณาจอว่าคดีอยู่ใน  
 เขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ศาลทีรับฟ้องสั่งโอนคดีหรือสั่งจำหน่ายคดีเพือให้คู่ความไปฟ้องศาล  
 ทีมีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามทีศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม (มาตรา ๑๑  
 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน)

ในส่วนทีเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่ง  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชื้อาณาจอหน้าทีระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว้า “เมื่อมี  
 เหตุทีต้องฟ้องคดีใหม่ต่อศาลทีมีเขตอำนาจ อันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้  
 ถ้าวอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของ



ศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี” ดังนั้น ในกรณีที่ศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ หากปรากฏว่าระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม จะต้องขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปอีก ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลยุติธรรมมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๕๐)

#### ๔.๘.๓ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีตัวอย่างตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

#### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะวินิจฉัยอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีหลังจากพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวก็มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย เมื่อไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในเวลาใด จึงถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในคดีนี้คือวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองเปิดดำเนินการแล้ว และศาลยุติธรรมมีคำสั่งในวันเดียวกันไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองและศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หากจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น



ระยะเวลาการฟ้องคดียังเหลืออยู่เป็นจำนวน ๘ วัน และผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลดังกล่าวทำให้คดีถึงที่สุดตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๔ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๘ วันนับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ กล่าวคือสามารถยื่นฟ้องได้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตั้งแต่วันที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแล้ว ศาลปกครองย่อมยกเหตุแห่งการพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะถอนฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมแล้วนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ตามหาเป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ไม่ ตามข้อ ๓๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากหลักการรับคำฟ้องคดีปกครองที่ยื่นต่อศาลอื่นใช้เฉพาะขณะยื่นฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๒/๒๕๕๐)

### ๔.๘.๔ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีมีการรับสภาพหนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า การที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง ย่อมเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง และระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้น ไม่นับเข้าในอายุความ โดยเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น เช่น การที่ลูกหนี้ทำหนังสือถึงเจ้าหนี้มีข้อความตอนหนึ่งว่า “...ขอความกรุณาจากท่านช่วยลดราคาลงอีกให้บ้างตามสมควร พร้อมทั้งขอผ่อนชำระค่าอุปกรณ์ดังกล่าวเป็นรายเดือนต่อไป” ถือเป็นการกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับตามสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นการรับสภาพหนี้ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ระบุในหนังสือนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๔๐/๒๕๕๐) หรือในกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นหนี้โจทก์ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ได้นำเงินบางส่วนมาชำระให้โจทก์รวม ๓ ครั้ง ถือเป็นการรับสภาพหนี้ต่อโจทก์อันทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่จำเลยชำระเงินครั้งสุดท้าย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๘๐๑/๒๕๕๐)



ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

### ๑) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างก่อสร้าง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งมีหนังสือทวงถามให้ชำระค่าจ้างที่ค้างชำระทราบ ว่า ยังไม่ได้รับโอนเงินจากคลังจังหวัด โดยมีโต้แย้งหรือปฏิเสธหนึ่งดังกล่าว ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการอันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องของผู้รับจ้างอันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุด ดังนั้น ผู้รับจ้างจึงสามารถฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินค่าจ้างส่วนที่เหลือได้ภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นได้สิ้นสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๕๐)

### ๒) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเข้าร่วมดำเนินบริการสาธารณะ

การที่เจ้าหน้าที่ขององค์การคลังสินค้าผู้ฟ้องคดีตรวจสอบปริมาณข้าวสารที่เอกชนผู้ถูกฟ้องคดีรับฝากตามสัญญาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี แล้วพบว่าข้าวสารที่ฝากเก็บไว้ในโรงสีของผู้ถูกฟ้องคดีขาดหายไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงหัวหน้าคณะกรรมการระดับจังหวัด และหัวหน้าหน่วยรับฝาก เพื่อแจ้งว่าข้าวเปลือกบางส่วนเกิดเสื่อมสภาพ จึงมีความจำเป็นจะต้องจำหน่ายออกไปโดยมิได้แจ้งให้ทราบ และยินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาและขอรับผิดชอบทุกประการ แต่เมื่อภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ชำระราคาข้าวสารที่ขาดหายไปหรือชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงหัวหน้าคณะกรรมการระดับจังหวัด และหัวหน้าหน่วยรับฝากดังกล่าวเป็นการทำหนังสือรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งมีผลทำให้ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าว ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ และมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลภายหลังจากวันดังกล่าวภายในหนึ่งปี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๔/๒๕๕๐)

### ๓) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญาลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว ได้นำเงินไปชำระหนี้ค่าปรับและค่าเสียหาย ตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ทวงถามแล้วบางส่วนเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องโดยการชำระหนี้ให้บางส่วน มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีอันเป็นอายุความ



สะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๒/๒๕๔๘)

กรณีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินไปชำระค่าปรับตามสัญญาพร้อมดอกเบี้ยต่อมาทนายความผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยของดเบี้ยปรับทั้งหมด การที่ทนายความผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวโดยได้ทำขึ้นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่อันมีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเป็นอายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าไปในอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวอันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงและเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แต่เนื่องจากมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดว่าการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีเช่นนี้จึงต้องใช้ระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวสำหรับคดีนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๗/๒๕๔๙)

การที่ผู้รับทุนการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือขอลาออกจากราชการและแจ้งความจำนงขอชดใช้ทุนการศึกษา ถือเป็นการใช้สิทธิขอชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดเวลาที่ต้องมีการทวงถาม จึงถือได้ว่าผู้รับทุนรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้แล้ว เป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงและทำให้ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ตั้งแต่นั้นเวลาที่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามในระหว่างที่หน่วยงานทางปกครองและผู้รับทุน



มีหนังสือโต้ตอบกันเรื่องการขอลาออกจากราชการและการขอผ่อนชำระเงินเพื่อชดเชยทุนการศึกษา โดยยังไม่สามารถตกลงกันได้ นั้น เป็นเหตุทำให้การรับสภาพหนี้ยังไม่สิ้นสุดและระยะเวลาการฟ้องคดียังไม่เริ่มนับใหม่ แต่เมื่อหน่วยงานทางปกครองยินยอมให้ผู้รับทุนผ่อนชำระเงินตามที่ร้องขอ จึงก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับทุนที่จะชำระเงินเพื่อชดเชยทุนการศึกษาเป็นงวดๆ และคู่สัญญาจะบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ก็ต่อเมื่อผู้รับทุนไม่ชำระเงินในเวลาที่ครบกำหนดของงวดนั้นๆ ดังนั้น เมื่อผู้รับทุนไม่ชำระเงินภายในวันครบกำหนดชำระเงินงวดแรก จึงถือว่าเหตุที่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงได้สิ้นสุดลงแล้วและต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดชำระเงินงวดดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖/๒๕๕๐)**

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้อนุญาตให้ข้าราชการที่อยู่ระหว่างรับราชการชดเชยทุนการศึกษาลาออกจากราชการ ถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ผู้รับทุนประพฤติผิดสัญญาตั้งแต่วันที่ดังกล่าว แต่เมื่อผู้รับทุนได้นำเงินส่วนหนึ่งไปชำระหนี้ตามสัญญา จึงย่อมมีผลเป็นการรับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ เป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องคดีให้รับผิดตามสัญญาดังกล่าวสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) ประกอบกับมาตรา ๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่นับแต่เวลาที่เหตุที่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลง **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐)**

การที่ผู้ผิดสัญญารับทุนการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือขอผ่อนชำระหนี้และเสนอแผนการชดเชยทุนคืน โดยขอชดเชยเฉพาะทุนการศึกษาโดยไม่ต้องจ่ายเบี้ยปรับและดอกเบี้ยและชำระเป็นเงินบาททั้งหมด หลังจากนั้นได้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานทางปกครองอีกว่าหน่วยงานที่ผู้รับทุนปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันจะชดเชยทุนให้แก่ผู้รับทุน ถือว่าผู้รับทุนได้กระทำการอันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่าผู้รับทุนยอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครอง อันเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าวอันเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงในครั้งสุดท้ายสิ้นสุด **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๙/๒๕๕๐)**

กรณีที่ภายหลังจากที่ผู้รับทุนผิดสัญญาไม่กลับมารับราชการชดเชยทุน และหน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับทุนชดเชยเงินตามสัญญา การที่ผู้รับทุนมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ขอชำระหนี้เฉพาะจำนวนที่ได้ใช้ไปและขอให้อัตราแลกเปลี่ยนของช่วงเวลาที่ได้รับเงินทุน ถือว่าผู้รับทุนได้รับสภาพหนี้ต่อหน่วยงานทางปกครองตามสิทธิเรียกร้องที่หน่วยงานทางปกครองมีอยู่ ระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องจำนวนหนี้ที่รับสภาพหนี้จึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๕๐)**

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ได้นำเงินมาชำระให้แก่จังหวัดอุทัยธานี หลังจากทางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดอุทัยธานีดำเนินการเรียกเก็บค่าปรับและค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาชดเชยทุนการนำเงินจำนวน





ดังกล่าวมาชำระจึงเป็นการรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีอันเป็นอายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง ดังนั้น วันที่ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินมาชำระให้แก่จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอาจบังคับสิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๖/๒๕๕๐)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ผ่อนชำระหนี้ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับว่าเป็นหนี้ตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาต่อภายในประเทศ และสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศจริง และยินยอมรับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๑,๘๕๘,๗๑๖.๐๙ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามสัญญา โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว และโดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ระบุไว้ในหนังสือที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ตามสัญญาจำนวน ๑,๘๕๘,๗๑๖.๐๙ บาท ว่าจำนวนเงินดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ถ้ากระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมีผลประการใด ผู้ฟ้องคดีจะแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกันทราบต่อไปซึ่งเป็นการบอกกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าหนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาดังกล่าว จำนวน ๑,๘๕๘,๗๑๖.๐๙ บาทนั้น เป็นหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีคำนวณได้ในเบื้องต้นเท่านั้น อาจมิใช่จำนวนหนี้ทั้งหมดก็ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ผ่อนชำระหนี้ให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามสัญญาดังกล่าวทั้งหมด มิใช่รับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามสัญญาดังกล่าวเพียง ๑,๘๕๘,๗๑๖.๐๙ บาท

นอกจากนั้น การที่ได้มีการชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ๕ งวด โดยงวดสุดท้าย มารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ฟ้องคดีขอชำระหนี้ในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยังคงเหลือจากที่ได้ชำระไปแล้ว ๔ งวด กรณีจึงเชื่อได้ว่าการชำระเงินทั้ง ๕ งวด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยมารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และยังถือได้ว่าเป็นการรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ โดยชำระหนี้ให้บางส่วนจากจำนวนหนี้ทั้งหมดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกด้วย และแม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้มารดากระทำการดังกล่าวแทนตน แต่เมื่อมารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีภูมิลำเนาเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงการที่มารดาของตนได้ชำระหนี้ทั้ง ๕ งวด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทนตน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงการกระทำดังกล่าวของมารดาแล้วมิได้ปฏิเสธหรือคัดค้าน การกระทำดังกล่าวของมารดาต่อผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้แล้วยอมให้มารดาขีดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้สุจริตในการกระทำดังกล่าวของมารดาเสมือนหนึ่งว่าเป็นตัวแทนของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อถือได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดีเป็นการรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามสัญญาทั้งหมดโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่มารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงิน ๕ งวด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยชำระหนี้ให้บางส่วน ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวของมารดาต่อผู้ฟ้องคดี เสมือนหนึ่งว่าเป็นตัวแทนของตนทำให้อายุความใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ อันได้แก่ เงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับไปในระหว่างที่ลาศึกษาและเบี้ยปรับตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาต่อภายในประเทศ และสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติภารกิจ ณ ต่างประเทศ สะดุดหยุดลงตั้งแต่วันที่ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพหนี้โดยชำระหนี้ให้บางส่วนครั้งสุดท้ายและเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ อีกทั้ง เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ โดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว นอกจากนั้นเมื่ออายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ชำระหนี้ตามสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวสะดุดหยุดลงเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันด้วย ตามมาตรา ๖๙๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับใหม่ในวันเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๗/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาตามสัญญาการรับทุน ก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ได้แสดงความประสงค์ขอผ่อนชำระหนี้ตามสัญญาโดยมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (คู่สัญญา) ทราบ ถือได้ว่าผู้รับทุนฯ ซึ่งเป็นลูกหนี้ได้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุด คือวันที่



๒๐ เมษายน ๒๕๔๕ ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้รับทุนฯ ชำระหนี้โดยการฟ้องให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้รับทุนฯ ชำระหนี้ดังกล่าวได้ภายในห้าปีนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่แก้ไขโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๕๑)

#### ๔.๘.๕ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบ

หากลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกัน ย่อมทำให้สิทธิเรียกร้องในจำนวนหนี้ที่นั้นซึ่งขาดอายุความไปแล้ว กลับคืนขึ้นมาใหม่ตามที่ได้รับสภาพความรับผิดชอบนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

##### ๑) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ บอกลีกสัญญาจ้างเอกชนเป็นที่ปรึกษา และมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้คู่สัญญาส่งมอบเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์คืนให้แก่หน่วยงาน และคู่สัญญา มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอขยายระยะเวลาการส่งมอบเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ดังกล่าว ถือได้ว่าคู่สัญญาได้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้วตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือมีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๐)

แม้ว่ามาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะบัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบหรือให้ประกัน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวสามารถนำมาใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองได้เท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองที่เกิดจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบจึงควรมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่สองปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบหรือให้ประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๕๐)



การที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้รับจ้างจ่ายเงินค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนด จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นอย่างดี และหน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าการยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๗ จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว แต่เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ขอผ่อนชำระหนี้ค่าปรับเป็นรายเดือน จึงเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหนังสือรับสภาพความรับผิดชอบดังกล่าวมิได้มีเงื่อนไขที่มีลักษณะบิดเบือนบทบัญญัติของกฎหมาย และมิได้เป็นภาระแก่รัฐแต่อย่างใด จึงมีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้รับจ้างรับสภาพความรับผิดชอบจึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๖/๒๕๕๐**)

**หมายเหตุ** แม้ผู้รับสภาพความรับผิดชอบหรือให้ประกันจะไม่ใช้ลูกหนี้ แต่หากลูกหนี้ทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้ว มิได้ปฏิเสธหรือคัดค้านการกระทำนั้นต่อเจ้าหนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ลูกหนี้รู้แล้วยอมให้บุคคลนั้นเซ็ดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตน ลูกหนี้จึงต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้สุจริตตามมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๐**)

## ๒) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองที่ขาดอายุความแล้ว หากลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันแล้ว ลูกหนี้ก็ไม่อาจถอนเสียได้ แม้ว่าลูกหนี้จะไม่ว่าสิทธินี้เรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะอ้างความข้อนี้เป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สิทธิเรียกร้องเช่นนี้มีกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบหรือให้ประกันตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้รับทุนการศึกษาซึ่งลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลารับราชการชดใช้ทุนมีหนังสือจัดส่งแผนการชำระหนี้ทั้งในส่วนของหนี้เงินทุนและหนี้เงินเดือนให้แก่หน่วยงานทางปกครอง ถือเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้ว แต่ผู้ค้ำประกันสัญญาฯ ได้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือด้วย ระยะเวลาการฟ้องคดีที่ขยายออกไปจึงไม่มีผลบังคับถึงผู้ค้ำประกัน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๐**)

เมื่อผู้รับทุนได้ทราบถึงการที่บุคคลภายนอกมีหนังสือจัดส่งแผนการชำระหนี้ของผู้รับทุนเสนอต่อหน่วยงานทางปกครองอันถือเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ได้ปฏิเสธหรือคัดค้านการกระทำดังกล่าว ถือเป็นกรณีที่ผู้รับทุนรู้แล้วยอมให้บุคคลภายนอกเซ็ดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตน ผู้รับทุนจึงต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานทางปกครองผู้สุจริต



ในการกระทำของบุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้รับทุนจึงต้องรับผิดชอบตามหนังสือรับสภาพความรับผิดชอบดังกล่าวต่อหน่วยงานทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๕๐**)

การที่ข้าราชการผู้รับทุนเพื่อการศึกษา มีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครอง แจ้งว่าไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ และยินยอมชดใช้เงินให้เต็มจำนวน แต่เนื่องจากเป็นเงินจำนวนมากจึงขอผ่อนผันการชำระหนี้เป็นเวลา ๖ งวดรายเดือน ถือเป็นารับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ จึงนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการรับสภาพความรับผิดชอบมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดชอบตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๓/๒๕๕๐**)

**๔.๙ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล**

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งในการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

#### **๔.๙.๑ การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ**

**๑) กรณีที่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ**

กรณีที่จะพิจารณาว่าการฟ้องคดีใดเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันมีผลทำให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ปรากฏในคดี อันหมายถึง การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมไปถึงคำขอของผู้ฟ้องคดี มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งลักษณะของการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมและยังผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม มิได้มีลักษณะที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ



ต่อบุคคลใดหรือตัวบุคคลที่ดำเนินการเองหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคมที่เป็นการเฉพาะเจาะจง<sup>๓๓</sup> โดยปรากฏตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๔๖)

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จึงฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตาม มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๐/๒๕๔๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกานั้นต้องฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าพระราชกฤษฎีกามีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ แม้การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องล่วงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตราดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวฉบับนี้เป็นกฎที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยในบริเวณดังกล่าว และหากศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชน จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินฯ ได้ มีกรณีจะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า ที่พิพาทเป็นที่อกริมตลิ่งอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หรือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการพิจารณาสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินที่ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะต้องตรวจสอบสิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคู่กรณี ตลอดจนพยานหลักฐานการใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่ดินพิพาท ซึ่งมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้กำหนดอำนาจให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๕ ที่ ๒๙/๒๕๔๕ ที่ ๓๐/๒๕๔๕ ที่ ๓๒/๒๕๔๕

<sup>๓๓</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓/๒๕๕๐



ที่ ๓๔/๒๕๔๕ และที่ ๓/๒๕๔๖ ศาลปกครองจึงยังไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ออกมาใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะนำเรื่องนี้ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้มีการชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๔๖**)

การฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือวันที่พระราชกฤษฎีกาประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และแม้เป็นกรณีฟ้องล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว แต่หากศาลเห็นว่า จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หรือเพื่อให้การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อตรวจสอบการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงถือเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๑/๒๕๔๕ ที่ พ.๓/๒๕๔๖ และที่ พ.๑๕/๒๕๔๖**)

การฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ทางดังกล่าวเข้าออกที่ดินของตนได้สะดวก อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระหนาบสิทธิของประชาชนทั่วไป หากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีและศาลมีคำสั่งให้เปิดทางให้ประชาชนใช้ได้ตามปกติก็จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีศาลปกครองก็มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๗**)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในพื้นที่ซึ่งมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลปล่อยให้มีการบุกรุกและออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความดูแลรักษา โดยมิได้ตรวจสอบแนวเขตและปักหลักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องชัดเจน การละเลยดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษามีให้บุคคลใดนำเอาที่ดินสาธารณประโยชน์ไปออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้งคำฟ้องดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๖/๒๕๔๗**)



## ๒) กรณีที่ไม่ถือเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์

สาธารณะ

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีการเรียกให้ชำระหนี้เงินค่าเปิดป่าตามสัญญาพิพาทเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะชนะคดี และได้รับเงินตามมูลหนี้ดังกล่าวซึ่งจะต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ก็หาได้เป็นการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรง หรือผลของคดีจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งถือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๔/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามตัดแปลงอาคาร และคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร เป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายเพื่อคุ้มครองเฉพาะประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีหรือรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓/๒๕๕๐)

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงเพิ่มเติมทั้งหมด เป็นกรณีที่ขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายเพื่อคุ้มครองเฉพาะประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี หรือรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะเท่านั้น หาได้มีผลเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

แม้ว่าการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ จะเป็นไปเพื่อให้องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งคลังสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ สามารถดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อันอาจถือได้ว่าเป็นกิจการบริการสาธารณะได้ดังเดิมก็ตาม แต่เนื่องจากการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์มิใช่กิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ แต่เป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันกันโดยเสรี อีกทั้งการดำเนินธุรกิจด้านการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ของภาคเอกชนก็มีการแข่งขันกันอยู่แล้ว การที่ไม่มืองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์จึงไม่เป็นเหตุให้ประชาชนที่ประสงค์จะใช้บริการด้านการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ได้รับความเดือดร้อนจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้เพราะไม่มีผู้ให้บริการดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้





เป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรง ซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การฟ้องว่าที่ดินตามฟ้องเป็นของตนแต่เจ้าพนักงานที่ดินกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรังวัดและแก้ไขเนื้อที่ดิน น.ส. ๓ ก. เพิ่มขึ้นจากเดิม ทำให้มีที่ดินบางส่วนทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ ประกอบกับคำขอบังคับที่ขอให้ศาลบังคับตามฟ้องเป็นกรณีที่เป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น มิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๐/๒๕๕๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดคูหาเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี จัดคูหาเลือกตั้งโดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าหาคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งรวมทั้งประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์หน้าหน่วยเลือกตั้ง ทำให้การลงคะแนนไม่เป็นความลับ และการกำหนดให้ใช้ตราขางประทับที่บัตรลงคะแนนแทนกากบาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นการฟ้องเพื่อคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ หรือเกี่ยวกับสถานะของบุคคลดังเช่นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการไม่รับรองสัญชาติไทยหรือเพิกถอนสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเกินกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเนื่องจากการรับคำฟ้องนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๘/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองเพิกถอนการของดเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญาตกลงซื้อขายและเรียกค่าเสียหายเนื่องจากการบอกเลิกสัญญา ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๕๐)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

### (๑) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาก่อสร้างคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทาน แม้ว่าจะเป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีนี้ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยให้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเงินค่าปรับจากการก่อสร้างดังกล่าวต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินไม่ใช่เงินดังกล่าวมาดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ประชาชนส่วนรวมจึงไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี จึงไม่ใช่การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๓/๒๕๔๗)

เมื่อวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดี คือ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นคู่สัญญาชดเชยเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาว่าจ้างก่อสร้าง จึงมิใช่กรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลแห่งการฟ้องคดีนี้ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาก่อสร้างอาคารเรียน โดยค่าปรับและค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเป็นงบประมาณรายได้แผ่นดิน ซึ่งจะได้นำมาใช้จ่ายเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป จึงชอบด้วยกฎหมายที่จะรับฟ้องคดีโดยเร็ว มิใช่ปล่อยให้ล่วงเลยจนพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี การยื่นฟ้องคดีจึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๓/๒๕๔๘)

### (๒) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน เป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐/๒๕๔๗ ที่ ๘๘/๒๕๔๗ ที่ ๙๑-๙๖/๒๕๔๗ ที่ ๑๐๘-๑๒๐/๒๕๔๗ ที่ ๑๕๙/๒๕๔๗ ที่ ๑๖๔-๒๑๕/๒๕๔๗ ที่ ๒๒๐/๒๕๔๗ ที่ ๒๒๙/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๐/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗ ที่ ๓๑๙/๒๕๔๗ ที่ ๓๒๘/๒๕๔๗ ที่ ๘๑๘/๒๕๔๗ ที่ ๑๖๑/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีการเรียกให้เงินค่ารังวัดเขตป่าสัมปทานและเงินค่าเปิดป่ารายปีตามข้อกำหนดในสัญญาพิพาท เป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย แม้เงินที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ก็หาได้เป็นการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรง หรือผลของคดีจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งถือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๙/๒๕๔๗ และที่ ๓๒๘/๒๕๔๗ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



## (๓) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเข้าร่วมดำเนินการสาธารณะ

กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายตามสัญญาเข้าร่วมงาน และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์อันเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา ทั้งการเรียกค่าเสียหายก็เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้าง แต่อย่างใด และแม้ว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์นั้น เป็นทรัพยากรสื่อสารของรัฐ ที่รัฐนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนก็ตาม ก็มีใช้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวก็มิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๑/๒๕๕๐)

## (๔) กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

แม้ว่าการฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครองจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนการศึกษาชดใช้เงิน เพื่อส่งกลับเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งหากไม่ได้รับการชดใช้เงินดังกล่าวย่อมเกิดความเสียหายต่อกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีและรัฐก็ตาม แต่การทำสัญญาดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาซึ่งมิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีนี้ กรณีนี้จึงไม่ใช่การฟ้องคดีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๙)

การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันชำระหนี้ตามสัญญารับทุนเพื่อการศึกษา เนื่องจากผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษานั้น แม้ศาลจะพิพากษาให้บุคคลทั้งสองชำระหนี้ค่าเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องมาในคำฟ้อง ก็ไม่ทำให้ผู้รับทุนได้กลับเข้าศึกษาต่อจนสำเร็จและเข้ารับราชการตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด อันจะเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการเนื่องจากแผนการจัดหาบุคลากรจะต้องชะงักงันหรือล่าช้า และแก่ประชาชนทั่วไปเนื่องจากไม่ได้รับการบริการอย่างทั่วถึงและครบถ้วนสมบูรณ์แต่อย่างใด การฟ้องคดีเช่นนี้จึงมิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๕๐)

การฟ้องขอให้ผู้รับทุนเพื่อการศึกษาชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับจากการผิดสัญญา มิใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมีได้เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๓/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

การฟ้องขอให้ลดโทษจำคุกตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ตามสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีต้องการเปลี่ยนแปลงกำหนดระยะเวลาอุทกโทษจำคุกตามคำพิพากษา ก็มีใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๕๙)

การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๗๙ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิได้รับการพักการลงโทษ มิใช่การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และมีได้เป็นประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาเพิกถอนกฎดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๒/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

การฟ้องเพิกถอนประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน นั้น แม้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ต้องเป็นผู้นำชุมชนเป็นระบบราชการ ซึ่งหากผู้ดำรงตำแหน่งมีความประพฤติและพฤติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้นแล้ว จะทำให้การปกครองชุมชนเกิดความเสียหายและทำให้ประชาชนเดือดร้อน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เพื่อให้มีการเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนนั้น ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน และเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันโดยตรง จึงมิใช่เป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายที่ตนดำรงอยู่จากระดับ ๗ ให้เป็นระดับ ๘ เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๕๙)



## ๔.๙.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

คำว่า “สถานะของบุคคล” ตามความหมายในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคล อันเป็นการยืนยันลักษณะทางกฎหมายของบุคคลและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก<sup>๓๔</sup> โดยปรากฏตัวอย่างคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว ดังนี้

### ๑) กรณีที่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

การฟ้องคดีเพื่อขอมีสัญชาติไทย เป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล จึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๑)

### ๒) กรณีที่ไม่ใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

การฟ้องขอให้ลดโทษจำคุกตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ตามสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีต้องการเปลี่ยนแปลงกำหนดระยะเวลาอุทกถโทษจำคุกตามคำพิพากษาก็มิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๔๙)

การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิได้รับการพักการลงโทษ มิใช่การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และมีได้เป็นประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาเพิกถอนกฎดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๒/๒๕๕๑)

คำว่าสถานะของบุคคลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก ซึ่งสถานะของบุคคลอาจเป็นสถานะของบุคคลในประเทศหรือสถานะในครอบครัว เป็นต้น แต่สถานะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพ

<sup>๓๔</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๔๔



นั้นไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคล เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่ผูกพันอยู่กับตัวบุคคล ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้อ้างถึงสถานะเป็นข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นสถานะที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพราชการดังกล่าว จึงมิใช่สถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๙/๒๕๔๙)

#### ๔.๑๐ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยต่อไปนี้

##### ๔.๑๐.๑ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

เดิมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่มีนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ศาลจึงใช้หลักทั่วไปในการวินิจฉัยคดี อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) ได้ให้นิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น” สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (ก่อนมีการกำหนดคำนิยาม) ว่ากรณีใดเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ มีกรณีตัวอย่างแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

##### ๑) การฟ้องคดีที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

การพิจารณาว่าการฟ้องคดีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่ และต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน<sup>๓๔</sup>

<sup>๓๔</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๑/๒๕๕๐ และที่ ๒๒/๒๕๕๐



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

เมื่อกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุรา และการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎกระทรวงที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าสุรารายอื่นๆ ที่เปิดการค้าสุราในบริเวณ สถานีบริการน้ำมันหรือในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอน กฎกระทรวงดังกล่าวจึงย่อมส่งผลต่อผู้ค้าสุราในบริเวณดังกล่าวอีกจำนวนมาก การฟ้องคดีนี้ จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากร้านอาหารเปิดเครื่องขยายเสียงในเวลากลางคืน ย่อมเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของผู้ฟ้องคดีและประชาชนจำนวนมากที่พักอาศัยในบริเวณนั้นอย่างต่อเนื่อง กรณี จึงถือได้ว่าหากศาลรับไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการ ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๕๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

เมื่อการเดินรถโดยสารขนส่งประจำทางเป็นการดำเนินการบริการ สาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการ ควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมา ในการปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสาร ประจำทาง จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒/๒๕๕๐)

กรณีที่กองทัพอากาศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ ทางปกครองในการดูแลรักษาทางหลวงพิพาทจากกรมทางหลวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทางหลวงแผ่นดินเช่นเดียวกับอธิบดีกรมทางหลวงตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหาได้มีอำนาจหรือสิทธิที่จะดำเนินการใดๆ นอกเหนือไปจาก กรมทางหลวงที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงเพื่อใช้เป็นประโยชน์สาธารณะในการสัญจรไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสร้างรั้วกำแพงคอนกรีตปิดกั้นเขตทางหลวงและปิดกั้นบริเวณ สามแยกไปสู่ทางหลวงในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อการสร้างรั้วกำแพงของผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้อง และเป็นการ



สร้างรั้วกำแพงเพื่อปิดกั้นถนนบริเวณทางแยกไปสู่ทางหลวงที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สัญจรไปมาได้โดยทั่วไปหาเป็นการกระทบสิทธิแต่เฉพาะผู้ฟ้องคดีไม่ หากแต่เป็นการกระทบสิทธิต่อบุคคลโดยทั่วไป ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๐๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีผลกระทบต่อราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจำนวนมาก การรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในแง่การคุ้มครองสิทธิของราษฎร และมีผลให้การพิจารณาดำเนินการในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎกระทรวงดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๔๘)

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่สาธารณประโยชน์จำนวนเนื้อที่ ๑ งาน ๙๕ ตารางวา ทั้งๆ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในทำเลที่ราคาที่ดินค่อนข้างสูง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่น่าจะอุทิศที่ดินจำนวนเนื้อที่ถึง ๑ งาน ๙๕ ตารางวา ให้เป็นทางหลวงแผ่นดินโดยไม่มีค่าทดแทนใดๆ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่ดิน หรือมีสิทธิจะไม่ยินยอมให้กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) นำที่ดินบางส่วนของตนไปสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การแก้ไขคำขอรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมของผู้ฟ้องคดี จึงอาจเกิดจากการสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งนิติกรรมของผู้ฟ้องคดี การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์จำนวนเนื้อที่ ๑ งาน ๙๕ ตารางวา จึงอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการตัดหรือขยายถนน หรือทางหลวงประเภทต่างๆ ของกรมทางหลวง มีการดำเนินการอยู่ทั่วประเทศ การที่จะเกิดเหตุการณ์จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยสำคัญผิดเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีก็มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อคดีนี้หากได้รับการพิจารณาจะเป็นการวางแนวทางปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดิน กรมทางหลวง ตลอดจนส่วนราชการอื่นที่มีการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงรับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๖/๒๕๔๙)





เมื่อการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ข้อ ๑๔ (๓) ที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ไม่ได้ ส.ค. ๑ ในพื้นที่ที่เป็นเกาะ มีผลกระทบต่อบุคคลผู้ขออนุญาตที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายจำนวนมากการฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒/๒๕๔๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

การประกาศกฎหมายหรือกฎในราชกิจจานุเบกษา เป็นเพียงพิธีการของการประกาศใช้กฎหมายหรือกฎเท่านั้น ยังไม่มีผลเพียงพอที่จะถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎหมายนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะรู้หรือควรรู้กรณีดังกล่าวในวันที่ประกาศกฎหมายหรือกฎในราชกิจจานุเบกษา การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหากเป็นจริงดังที่กล่าวอ้างจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรที่มีแนวถนนตัดผ่าน ถือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น แม้เป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลย่อมสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๔๖)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์

เมื่อระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่ำภายในราชอาณาจักร เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นกฎที่มีผลบังคับกับโรงงานที่จะต้องนำเงินไปชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้นำเงินไปชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแทนชาวไร่อ้อย ซึ่งหากศาลรับคำฟ้องที่ขอเพิกถอนระเบียบดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาจะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานและชาวไร่อ้อย และยังเป็นประโยชน์ต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศด้วย การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอปลวกแดง ตามข้อเสนอของจังหวัดระยอง ซึ่งจากประกาศดังกล่าวทำให้พื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร อำเภอปลวกแดง ไปอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอบ้านค่าย โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในตำบลละหารเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและราษฎรไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่ได้รับข้อมูล เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนและความขัดแย้งของราษฎรทั้งสองตำบล รวมทั้งกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลละหารหลายประการ จึงขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวและให้จัดทำแนวเขตการปกครองขึ้นใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีนี้เกินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อปัญหาขัดแย้งเรื่องแนวเขตตำบลระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร อำเภอปลวกแดง และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอบ้านค่าย ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว หากยังคงมีอยู่ต่อไป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน การให้บริการประชาชนและความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่อันเป็นผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยโดยรวมของประชาชนทั้งสองตำบล ซึ่งควรต้องหาข้อยุติปัญหาดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงสมควรให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๔๘)

เมื่อข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ และการเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดเก็บภาษีและค่าตอบแทนเพื่อนำเข้าเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องการนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการตามอำนาจหน้าที่ มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด การฟ้องเพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๐)

## กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นระเบียบที่ใช้บังคับแก่ครูโรงเรียนเอกชนทุกคน การฟ้องเพิกถอนระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๐)



ข้อบังคับสหภาพทหารผ่านศึก ว่าด้วยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ (ฉบับที่ ๕๗) พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับกับทหารผ่านศึกทุกคนไม่เฉพาะแต่ตัวผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๕๐)

## ๒) การฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ นั้น ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีมิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน ทั้งการพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเปิดป่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๒๕๔๘ และที่ ๑๐๑/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การได้รับเงินค่าภาคหลวงและเงินค่าเปิดป่าแล้วต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยรัฐบาลจะนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม นั้น เห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกให้ชำระหนี้เงินค่าภาคหลวงและเงินค่าเปิดป่าดังกล่าว เป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย แม้เงินตามมูลหนี้ดังกล่าวจะต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ก็หาได้เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมตามความหมายของมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๔๘)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านติดกับอาคารที่ก่อสร้าง มิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๐/๒๕๔๙)

กรณีที่ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาต่อไปอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นอาคารสำนักงานและที่จอดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เป็นการฟ้องคดีเพื่อรักษาสีหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวงดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น



จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๑๓/๒๕๕๐)

กรณีนี้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงเพิ่มเติมทั้งหมด เป็นกรณี que se que ที่ขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายเพื่อคุ้มครองเฉพาะประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีหรือรักษาสีทิวทัศน์ประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๑/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติในส่วนที่กำหนดแนวเขตทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์เป็นสำคัญ จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงอย่างแท้จริง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๕๐ ที่ พ.๑๐/๒๕๕๐ ที่ พ.๑๒/๒๕๕๐ และที่ พ.๑๔/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองออกให้แก่บุคคลอื่น และขอให้สิทธิดังกล่าวเป็นของผู้ฟ้องคดี มิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินที่แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องอันเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าที่ดินพิพาทมีประชาชนใช้สัญจรไปมาหรือยื่นรอรถประจำทาง ข้ออ้างดังกล่าวก็ไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนคำคัดค้านการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง ประชาชนมิได้ประโยชน์จากคำพิพากษา จึงมิใช่การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๘/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่เจ้าของที่ดินฟ้องขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตเวนคืนและให้มีการกำหนดแนวเขตเวนคืนใหม่เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๗/๒๕๔๙)

กรณีที่เจ้าของที่ดินฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นเป็นประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ถือว่าเป็นคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘ - ๔๖๒/๒๕๕๐ และที่ ๔๖๕/๒๕๕๐)

แม้ว่าการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ จะนำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียว หากใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๐/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีฟ้องว่า กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยเจตนากระทำผิดต่อกฎหมายอาญาฐานเป็นผู้ใช้ให้นายช่างสำรวจ ๒ สำนักงานเขตบึงกุ่ม เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไปแจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดทางอาญาต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจว่า ผู้ฟ้องคดีได้บุกรุกถมดินลงคลองลำเจียก ซึ่งเป็นลำรางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทั้งที่ความจริงแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้บุกรุกถมดินลงลำเจียก และไม่ได้ถมดินลงคลองดังกล่าวแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามนัยมาตรา ๓ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๙/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญา แม้จะอ้างว่าเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาเพื่อนำเงินดังกล่าวไปว่าจ้างบุคคลอื่นดำเนินการตามโครงการขุดลอกคลองบ้านกฐา ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีนี้ การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นประโยชน์แก่



ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๘)

กรณีการฟ้องคดีขอให้ชำระค่าปรับกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาทางปกครองได้ เป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา แม้เงินที่ใช้จะตกเป็นของแผ่นดินก็หาได้เป็นการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรงหรือทำให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใดไม่ จึงมิใช่กรณีตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๒/๒๕๔๙)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างวางท่อขยายเขตจ่ายน้ำชำระค่าปรับให้แก่หน่วยงานทางปกครอง เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครองโดยตรง จึงมิใช่คดีที่ยื่นฟ้องอันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐/๒๕๕๐)

การฟ้องคดีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องขอให้ข้าราชการได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาภายในประเทศขอใช้เงินเนื่องจากมิได้กลับมารับราชการขอใช้ทุน เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องอันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๕๐ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๑/๒๕๕๐ ที่ ๒๒/๒๕๕๐ ที่ ๓๐/๒๕๕๐ ที่ ๘๑/๒๕๕๐ ที่ ๑๐๔/๒๕๕๐ ที่ ๑๒๘/๒๕๕๐ ที่ ๑๗๙/๒๕๕๐ และที่ ๔๐๐/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อจ่ายน้ำและงานที่เกี่ยวข้องในซอยและถนน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ไม่ได้เกี่ยวกับบุคคลทั่วไปแต่อย่างใด การที่การประปานครหลวงฟ้องแย้งขอให้คู่สัญญาชำระเงินค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานที่ค้างเนื่องจากคู่สัญญาไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของการประปานครหลวงโดยตรง แม้ว่าการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชนจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่ก็ไม่ใช่ผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการฟ้องคดีนี้ จึงมิใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๐/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายและคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาจ้างปรับปรุงถนนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๕๐)



### กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่จะได้รับเงินสินบนรางวัลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสนับสนุนและเงินรางวัลฉบับเดิม ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบฉบับใหม่ที่ให้ยกเลิกระเบียบฉบับเดิม เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่เป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๔/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

กรณีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งกำหนดให้ตรวนและโซ่ล่ามเป็นเครื่องพันธนาการที่ใช้แก่ผู้ต้องขัง นั้น หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องขังตามคำพิพากษาศาลอาญากรุงเทพใต้และผู้ต้องขังอื่นเท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ต้องขังอื่นไม่อาจถือได้ว่าเป็นส่วนรวม ดังนั้น การรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงไม่เป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการขาดรายได้จากค่าตอบแทนการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และค่าเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณ หรือทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญ เป็นประโยชน์เฉพาะตัวไม่เป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๒/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องเพิกถอนประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน นั้น แม้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ต้องเป็นผู้นำชุมชนเป็นระบบราชการ ซึ่งหากผู้ดำรงตำแหน่งมีความประพฤติและพฤติการณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้นแล้วจะทำให้การปกครองชุมชนเกิดความเสียหายและทำให้ประชาชนเดือดร้อน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เพื่อให้มีการเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนนั้น ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน และเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันโดยตรง จึงมิใช่เป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๑)



## กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติราชการ มิใช่การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงจัดตั้งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยนครพนม กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการฟ้องเพื่อให้ตนได้ดำรงตำแหน่งเดิมต่อไป จึงมิใช่กรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔/๒๕๕๑)

## กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีใดจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น การยื่นฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์เฉพาะชุมชน มิใช่เป็นการฟ้องคดีที่ทำให้ประชาชนทั่วไปได้ประโยชน์จากคำพิพากษา จึงมิใช่การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๗ - ๗๓๘/๒๕๕๐)

### ๔.๑๐.๒ การฟ้องคดีกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น

ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการพิจารณาเกี่ยวกับกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นไว้ว่า แม้จะมีสาเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ย่อมหมายความว่าเหตุที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดได้เป็นสำคัญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ และที่ ๔๐๐/๒๕๕๐) โดยจะต้องพิจารณาจากเหตุอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลา ซึ่งจะต้องมิใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๕๐ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๕๐ ที่ ๓๗๑/๒๕๕๐ ที่ ๓๗๒/๒๕๕๐ ที่ ๓๗๓/๒๕๕๐ และที่ ๓๗๔/๒๕๕๐) โดยมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

#### ๑) กรณีที่ถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่น

##### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการกับเจ้าของโครงการที่ก่อสร้างอาคารและพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ไม่เป็นไปตามสัญญา เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ดำเนินการตามสมควร ทั้งที่เป็นหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังนายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขพื้นที่จอดรถได้โดยตรงแล้ว แต่ไม่ดำเนินการใดๆ จึงเป็นกรณีจำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแห่งคดีที่แม้คำฟ้องในคดีนี้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลา





การฟ้องคดี แต่ศาลปกครองก็อาจรับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

กรณีฟ้องว่านายอำเภอ และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลสันปูไม่ดำเนินการกับผู้รุกร้าทางสาธารณประโยชน์ หากการกระทำดังกล่าวมีอยู่จริง ย่อมไม่เพียงพอทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหาย แต่ยังเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีที่ทำให้มีการเลียนแบบตามมาได้อีก กรณีจึงถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นและการยื่นฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีได้บริจาคที่ดินให้กรมอนามัยเพื่อสร้างสำนักงานผดุงครรภ์ ต่อมา กรมอนามัยไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทจึงยื่นหนังสือขอคืนที่ดินดังกล่าวแต่กระทรวงการคลังไม่คืนให้ จึงได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กระทรวงการคลังดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายและมีข้อเสนอแนะให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเช่าหรือคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทต่อไป ต่อมากรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากกรมธนารักษ์ไม่ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการถอนสภาพที่ราชพัสดุเพื่อคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้กรมธนารักษ์ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้ แต่กรมธนารักษ์ยังมิได้พิจารณาว่าสมควรคืนที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และแม้การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุดังกล่าวมิได้เกิดจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้เข้าใจเจตนารมณ์กว้างๆ ได้ว่าอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนที่รัฐได้มาเพื่อใช้ในกิจการใด เมื่อมิได้ใช้เพื่อกิจการนั้นแล้วก็ชอบที่รัฐควรพิจารณาคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ฉะนั้น เมื่อกรมธนารักษ์ยังมิได้พิจารณาและให้เหตุผลเป็นที่ยุติว่าควรจะคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงเห็นว่าเพื่อให้กรมธนารักษ์ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด จึงมีเหตุจำเป็นที่ศาลปกครองฯ จะรับไว้พิจารณาตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๗)



กรณีและผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินฟ้องว่า ได้ยื่นคำขอรังวัด ออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตาม มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในท้องที่จังหวัดภูเก็ต แต่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธ การออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ที่ห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะในที่ดินของผู้ซึ่งไม่มีหลักฐานการแสดง การครอบครอง (ส.ค.๑) ฯลฯ ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาออกโฉนดที่ดินได้ จึงฟ้องเพิกถอน ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่ง ปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แม้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบคำสั่งปฏิเสธ อย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ และได้นำคดี ฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการ ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นจำนวนมาก จึงมีเหตุจำเป็นและเป็น ประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๖ - พ.๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))**

กรณีและผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดฟ้องว่า ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ในท้องที่กรมที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน และมีคำสั่งปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและ ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินว่าไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ จึงฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดิน ออกโฉนดที่ดินในท้องที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่าการพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับท้องที่พิพาทรายนี้เป็นไปด้วยความล่าช้าเกินสมควร ทั้งที่เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ ตรวจสอบและสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงโดยไม่ชักช้าว่าที่ดินดังกล่าวเป็นท้องที่หรือไม่มานาน เท่าใด เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของบุคคลหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับ ได้มีการออกโฉนดที่ดินในท้องที่ข้างเคียงทั้งสองด้าน โดยคณะกรรมการตรวจสอบสภาพ ท้องที่ออกชุดเดียวกันไปแล้ว แม้การยื่นฟ้องจะล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการขอความเป็นธรรมจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดมา จึงถือว่ามีเหตุจำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแห่งคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๒๕๔๕)**

กรณีและผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินฟ้องว่ากรมที่ดินและเจ้าพนักงาน ที่ดินร่วมกันออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยวิธีย้ายแปลงตามมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินข้างเคียงของรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินแตกต่างจากรูปแผนที่ในหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งเป็นหลักฐานเดิม ทำให้ราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดี ต่ำกว่าที่เป็นจริง โดยผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงติดตามขอให้มีการแก้ไขแต่ไม่ได้รับการแก้ไขขยาย



จึงยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้แก้ไขการระบุที่ดินข้างเคียงของรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้องตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ศาลเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร้องขอของผู้ฟ้องคดี หากแต่เกิดจากอำนาจสั่งการของกรมที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อเกิดการผิดพลาดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้พยายามทักท้วงตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด และความเดือดร้อนเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ก่อยังคงมีอยู่ หากไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เยียวยาได้อีกเพราะเหตุผลวงเลเยระยะเวลาฟ้องคดี ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องด้วยหลักการปกครองที่ดี กรณีจึงถือเป็นเหตุจำเป็นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๐/๒๕๔๕)

กรณีที่ฟ้องว่าผู้ใหญ่นำเสาคอนกรีตมาปักไว้ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปัจจุบันเสาคอนกรีตดังกล่าวยังคงปักอยู่โดยไม่มีกรรื้อถอนออกไป ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๑)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

เดิมผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินและเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพในส่วนของที่อยู่อาศัยไปเรียบร้อยแล้ว และยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพในส่วนของที่ทำกินในภายหลัง แต่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ที่จะได้รับสิทธิดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพจังหวัดลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แกลงต่อศาลว่ายังไม่เคยพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงถอนฟ้องเพื่อไปยื่นขอรับสิทธิในเงินดังกล่าว แต่การพิจารณาสหสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าวต้องใช้เวลาพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงร่อนหนังสือเรียกให้ไปไต่สวน อีกทั้งยังปรากฏว่าหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอให้พิจารณาสหสิทธิแล้ว ผู้ฟ้องคดีเองได้ติดตามผลการพิจารณามาโดยตลอด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แม้จะเป็นเวลาที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการยกอายุความขึ้นเป็นเหตุไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณายอมเป็นการส่งเสริมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยละเลยการปฏิบัติหน้าที่และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ดำเนินการในสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และได้ติดตามการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตลอดมา ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่กรณีมีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๔๖)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปให้เจ้าของที่ดินผิดไปจากที่อยู่ปรากฏในหนังสืออุทธรณ์ ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ทราบผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ถือได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของเจ้าของที่ดินไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๔๙)

กรณีทีภายหลังจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนเวนคืนที่ดินแล้วได้เฝ้าติดตามและทวงถามผลจากผู้ถูกฟ้องคดีตลอดมา โดยหวังว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายค่าทดแทนให้เพราะเรื่องอยู่ระหว่างหารือ แต่เวลาได้ล่วงเลยเป็นปีเศษแล้วก็ยังไม่ได้รับผลคืบหน้า จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว นั้น ถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลควรรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๕/๒๕๔๙)

กรณีหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบังคับซื้อที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนซึ่งเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีไปแล้วร้อยละ ๗๕ และมีข้อพิพาทว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายค่าทดแทนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ ให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เนื่องจากมีการจดทะเบียนที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ โดยที่ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนและการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินโดยศาล และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อเนื่องมาจนถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจากการถูกเวนคืนไว้ในมาตรา ๔๙ และคุ้มครองสิทธิไว้ในมาตรา ๒๖ ว่าการใช้อำนาจของรัฐต้องคำนึงถึงสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องคำนึงถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลา



อันควร กรณีจึงมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๕๐)

กรณีการฟ้องเรียกค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์ของเจ้าของที่ดินซึ่งมีสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินและประโยชน์ใช้สอยคล้ายคลึงและอยู่ใกล้กับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ว่ารัฐจะต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม และมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ใหม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงควรได้รับการพิจารณาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินใหม่อย่างเป็นธรรม เช่นเดียวกัน กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินฟ้องว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดก่อสร้างและขุดคลองส่งน้ำผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียพื้นที่ที่ดินบางส่วนและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ จึงแจ้งให้สำนักงานจัดรูปที่ดินดำเนินการให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิม แต่ทางหน่วยงานไม่ดำเนินการให้ จึงฟ้องขอให้สำนักงานจัดรูปที่ดินทำการรังวัดให้มีจำนวนเนื้อที่เท่าเดิม ให้ปรับสภาพที่ดินและได้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานจัดรูปที่ดินให้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะกำหนดให้กรมชลประทาน ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๔๖ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมชลประทาน นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และยื่นฟ้องกรมชลประทานเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แม้จะเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในเดือนตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่าที่ดินของตนถูกเวนคืนและคลองส่งน้ำตัดผ่าน แต่ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๓/๒๕๔๗)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๗ สำนักงานทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการก่อสร้างถนนลาดยางผ่านบริเวณตรงกลางของที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ความยินยอม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการก่อสร้างถนนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน



เสียหายด้วยความล่าช้า และยังไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนความเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคุณถูกฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างถนนลาดยางผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้พยายามติดต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้แก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนเสียหายโดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่เคยปฏิเสธความรับผิดชอบ ทั้งยังดำเนินการให้มีการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างแน่นอนโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕/๒๕๕๒)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการก่อสร้างฝายน้ำล้นไม่แล้วเสร็จ และได้ทิ้งงานไปคงเหลือเป็นสันดินในแม่น้ำ ทำให้น้ำไหลผ่านไม่สะดวก และที่ดินริมตลิ่งและต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้ทรุดพังทลายมากยิ่งขึ้น นั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนด้วยวาจาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับปากว่าจะชดใช้ค่าเสียหายให้ และได้มีบันทึกสั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นให้หมดไป กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องนำคดีมาฟ้องศาล แต่เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๕๑)

## ๒) กรณีที่ไม่ถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่น

ดังได้กล่าวแล้วว่าเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องพิจารณาจากเหตุอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้อง



ภายในกำหนดเวลา โดยจะต้องมีชี้เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้<sup>๓๖</sup> ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่ากรณีต่อไปนี้เป็นเหตุจำเป็นอื่น

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีที่ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสถานบริการฟองขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีเหตุจำเป็นที่ทำให้ยื่นฟ้องคดีพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพราะในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีภายหลังจากกฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมากเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ผ่อนผันอนุโลมการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าว แต่ก่อนฟ้องคดีสองถึงสามเดือนมีการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวอย่างเคร่งครัดจริงจัง นั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเห็นได้ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎกระทรวงดังกล่าวตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นที่จะทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๕๙)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

กรณีฟองขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ยกเลิกผลการคัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าว โดยอ้างว่ามีเหตุจำเป็นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้แม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียสิทธิในพืชผลที่ได้ปลูกไว้ซึ่งสามารถเก็บผลผลิตได้แล้ว นั้น ข้ออ้างดังกล่าวเป็นเพียงการชี้ให้ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างใดเท่านั้น หากชี้เหตุอันเป็นอุปสรรคที่จะขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การพิจารณาว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนการศึกษาฟ้องผู้ค้าประกันสัญญา รับทุนการศึกษาโดยอ้างว่าต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องดำเนินการเรียกชดใช้เงินจากคู่สัญญาที่เป็นผู้ผิดสัญญาก่อนเรียกให้ผู้ค้าประกันชดใช้ นั้น มีชี้เหตุจำเป็น

<sup>๓๖</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๘ ที่ ๗๑/๒๕๕๘ ที่ ๗๗/๒๕๕๘ ที่ ๗๙-๘๒/๒๕๕๘ ที่ ๙๐-๙๓/๒๕๕๘ ที่ ๑๐๓/๒๕๕๘ และที่ ๑๐๖-๑๐๗/๒๕๕๘



ที่จะทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๕๐)

กรณีและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาอ้างว่า เพิ่งรู้ว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาบริการราชการชุดใช้ทุนอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และมีระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัย ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นเพียงการวินิจฉัยว่าคดีพิพาทในเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีอาจถือเป็นเหตุยกเว้นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดได้ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมิใช่เหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้ศาลบังคับตามสิทธิเรียกร้อง เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยศาลจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในเวลาพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งมาใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๕๐)

กรณีข้ออ้างของหน่วยงานทางปกครองที่ว่าต้องดำเนินการพิจารณาคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอรับทุนการศึกษาที่ขอผ่อนชำระเงินตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ อีกทั้ง ในขณะที่มีข้อพิพาทยังไม่ทราบแน่ชัดว่าสัญญาการศึกษาหรือสัญญารับทุนเพื่อศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง นั้น ไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการราชทัณฑ์

แม้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องขังจะไม่อาจออกจากเรือนจำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองหรือส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ได้ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องต่อเรือนจำภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เรือนจำส่งคำฟ้องต่อมายังศาลปกครองได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการโดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๕๐)

### กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูเห็นว่าตนได้รับคำสั่งย้ายโดยไม่ชอบและได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์แล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลแต่เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น





แม้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีจะมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่แตกต่างจากโครงสร้างและระบบบริหารราชการเดิม เป็นเหตุให้ยังไม่มียกย่องผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่จะทำให้ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เพราะหากผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์แล้วจะมีองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นหรือไม่ หรือมีผู้มีอำนาจจะได้พิจารณาหรือไม่ก็ตาม หากพ้นระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่กำหนดในข้อ ๑๓ ของ กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕/๒๕๕๐)

**๔.๑๐.๓ การเป็นที่สุดของคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๓๐ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓**

#### ๑) กรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นที่สุด

โดยที่ข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อเกินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ถือว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นจึงรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นย่อมเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๔๙)

**หมายเหตุ** มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๙/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คำว่า คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นที่สุดนั้น มีความหมายว่า ถึงที่สุดเฉพาะคำสั่งของศาลที่รับฟ้องไว้พิจารณาเท่านั้น เมื่อศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนกระทั่งมีคำพิพากษาโดยได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีแล้ว จึงเป็นกรณีผ่านขั้นตอนที่กำหนดให้เป็นที่สุด เมื่อต่อมาศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเป็นกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ดังนั้น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการที่ผู้ฟ้องคดีต้องการเงินค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเป็นเรื่องส่วนตัวไม่ใช่คดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม



จึงเป็นการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

## ๒) กรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่เป็นที่สุด

กรณีที่คำสั่งรับคำฟ้องที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาจะเป็นที่สุด ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น ต้องเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้เนื่องจากเห็นว่าคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณาโดยมิได้ยกเหตุว่าคดีนี้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นในคำสั่งรับคำฟ้องแต่อย่างใด แต่เพียงยกเหตุดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยในคำพิพากษา จึงมิใช่เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา เพราะเห็นว่ามีเหตุจำเป็นอื่นตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ฉบับเดียวกัน คำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๗/๒๕๔๙)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาแล้วต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งว่าการรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเป็นไปโดยผิดหลงอันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ จึงมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบที่สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณารวมทั้งการพิจารณาอื่นที่ต่อเนื่องภายหลังจากนั้นทั้งหมดตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ไม่ชอบด้วยระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง นั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องรวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินต่อมาภายหลังจากนั้นตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ดังกล่าว แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่ทำให้มีการเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และตามข้อ ๓๖ (๑) ข้อ ๓๗ วรรคสอง ข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับคดีนี้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น มิใช่กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ก็เป็นกรณีสั่งฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการเสนอคำฟ้องโดยผิดหลงและมีได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ คำสั่งรับคำฟ้อง



ไว้พิจารณาดังกล่าวนั้นถึงที่สุดเฉพาะกรณีที่อุทธรณ์โต้แย้งไม่ได้ แต่มีได้ถึงที่สุดสำหรับศาลที่พิจารณาเห็นได้เอง จึงหาได้เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกันที่ศาลไม่อาจเพิกถอนได้ไม่ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินต่อแต่นั้นมา แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๕๐)

กรณีอำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามข้อ ๓๐ วรรคสองนี้ หาใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น<sup>๓๗</sup> ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา คำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง และแม้ว่าปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดหรือไม่จะมีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหาข้อนี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๗/๒๕๕๒)

## ๕. ค่าธรรมเนียมศาล

โดยหลักการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้<sup>๓๘</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลปกครองมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นอกจากนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ชำระ

<sup>๓๗</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓/๒๕๔๘

<sup>๓๘</sup> กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และมีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ควรจะได้รับนับแต่วันที่มิคำสั่งไล่ออกจากราชการจนถึงวันฟ้องคดี คำขอดังกล่าวมิใช่คำขอตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๕/๒๕๕๐)



ค่าธรรมเนียมศาลแล้ว แต่ถ้าทนายทนายแห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ข้อ ๓๔ วรรคสี่ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม โดยที่หลักการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ในบางกรณี อีกทั้งยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ศาลมีอำนาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล ดังนี้

#### ๕.๑ การไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน (มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ประกอบกับข้อ ๓๗ วรรคสอง)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

กรณีฟ้องว่า กรมชลประทานขุดลอกลำห้วยพะเนียงและสร้างประตูระบายน้ำ รุกล้ำเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดี ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยมิได้แจ้งเหตุขัดข้องหรือเหตุจำเป็นให้ศาลทราบหรือขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงชอบด้วยข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๐/๒๕๔๙)

สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนก่อสร้างรางระบายน้ำ ค.ส.ล. เป็นสัญญาที่มอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอให้จ่ายค่าจ้างตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด จนศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ามีเงินครบถ้วนพร้อมที่จะชำระ



ค่าธรรมเนียมศาล ก็ไม่เป็นเหตุผลอันสมควรที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๖**)

การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติ ผิดสัญญา รับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการพัฒนาอาจารย์สาขาขาดแคลนเพื่อศึกษา ในประเทศ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประพฤติผิดสัญญา รับทุนการศึกษาตามโครงการส่งเสริม ผู้มีความสามารถพิเศษเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งการฟ้องคดีทั้งสองกรณีดังกล่าว เป็นการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ ผู้ฟ้องคดี อันถือว่าเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตาม มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล ดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๙/๒๕๔๘**)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นตรวจอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า คดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้สั่งให้ใช้เงินอันสืบเนื่องจากเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๗,๕๐๐ บาท ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง แต่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๒๐๐ บาท ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งค่าธรรมเนียมที่ยังชำระ ไม่ครบถ้วนตามคำสั่งศาลอีกจำนวน ๗,๓๐๐ บาท ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตาม ข้อ ๑๐๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตาม คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและให้คืนค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๒๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๐/๒๕๔๘**)

เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลจึง มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล ภายในเวลาที่ศาลกำหนดเนื่องจากผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้ย้ายที่อยู่ทำให้ไม่ได้รับและ ไม่ทราบคำสั่งศาลนั้น เกิดจากความบกพร่องของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่แจ้งการย้ายที่อยู่และแจ้ง สถานที่ที่สามารถติดต่อได้ให้ศาลทราบ เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๘/๒๕๕๐ และที่ ๑๒๙/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน**)

ศาลได้มีหมายสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแล้ว โดยภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้รับหมายไว้แทน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา การที่ภรรยาของผู้ ฟ้องคดีรับคำสั่งศาลไว้แทนแต่ไม่มอบให้ผู้ฟ้องคดี เป็นเรื่องและผู้ฟ้องคดีจะต้องไปว่ากล่าว เอากับบุคคลผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อไป ผู้ฟ้องคดีจะยกเอาเหตุที่ผู้รับคำสั่งศาลไว้แทนนั้น



มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่นำคำสั่งศาลมอบต่อให้ผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล อันเป็นเหตุส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีขึ้นอ้างหาได้ไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๒/๒๕๕๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลเป็นเวลารวมทั้งสิ้นถึงเจ็ดสิบห้าวัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนกลับขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลอีกครั้ง จึงเป็นกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนด จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๘/๒๕๕๐ และที่ ๑๐๗/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีผิดส่งค่าธรรมเนียมศาลไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่นำค่าธรรมเนียมศาลมาชำระภายในกำหนด โดยไม่ได้ยื่นคำขอขยายระยะเวลาดำเนินการออกไปอีก ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบด้วยมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๗/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันสัญญาที่รับไปเกินความเป็นจริงพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย เป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ห้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้เมื่อศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ที่ฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวม ๓ ครั้ง รวมเป็นระยะเวลาเจ็ดสิบวัน และไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาการชำระค่าธรรมเนียมศาลตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีออกไปอีก เนื่องจากเห็นว่าข้ออ้างว่ายังรวบรวมเงินไม่ครบจำนวนไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในกำหนดเวลาเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบด้วยมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๑/๒๕๕๐)

ในวันนัดไต่สวนผู้ฟ้องคดีได้ขอแก้ไขคำขอท้ายฟ้องใหม่โดยเป็นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินอันจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ที่ระบุไว้ในคำขอดังกล่าว



พร้อมกับแถลงต่อศาลว่าจะยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมและชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันไต่สวน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๕๐)

**หมายเหตุ** หากศาลปกครองชั้นต้นคิดค่าธรรมเนียมศาลไม่ถูกต้อง เป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเพิกถอนได้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐกำหนดค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนที่ดิน โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖ แปลง เป็นผืนเดียวกัน ถูกเวนคืนในคราวเดียวกัน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ฉบับเดียวกัน ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดค่าทดแทนที่ดินเป็นรายแปลงก็ตาม ก็ต้องถือว่ารัฐทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งหมดในคราวเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าทดแทนที่ดินเพิ่มทุกแปลงพร้อมทั้งดอกเบี้ยมาในฟ้องเดียวกัน จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ที่เรียกร้องทั้งหมด แต่ไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งเป็นอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การที่ศาลปกครองชั้นต้นคิดค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ของที่ดินแต่ละแปลง และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน นั้น ย่อมไม่ชอบตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาในการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบไปด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มเติม รวมทั้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖/๒๕๔๘)

## ๕.๒ การสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่ม (ข้อ ๓๔ วรรคสี่)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ข้อ ๓๔ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอท้ายฟ้องข้อ ๔ ขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒,๐๐๘,๙๗๕ บาท และได้เสียค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีระบุนำจำนวนเงิน



ในการคิดค่าเสื่อมราคาในที่ดินรอบสายไฟฟ้าตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๕ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงว่าจำนวนเงินค่าเสื่อมราคาที่ดินรอบสายไฟฟ้าสามารถคิดคำนวณได้เป็นเงินจำนวน ๕๒,๔๑๖,๔๕๐ บาท จึงเป็นกรณีที่ทนายทนายแห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้นโดยประการอื่น ตามข้อ ๓๔ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มในส่วนคำขอข้อ ๕ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนคำขอข้อ ๕ ไว้พิจารณา โดยที่ยังไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๓๔ วรรคสี่ แห่งระเบียบดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้นำเงินค่าธรรมเนียมศาลในส่วนของค่าเสื่อมราคาที่ดินรอบสายไฟฟ้าตามคำขอข้อ ๕ มาชำระต่อศาลแล้ว ในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องในส่วนคำขอข้อ ๕ ที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าเสื่อมราคาที่ดินรอบสายไฟฟ้าไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๔๙)

### ๕.๓ การคืนค่าธรรมเนียมศาล (ข้อ ๓๘)

ศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เฉพาะกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งได้แก่

#### ๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๘

คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาที่ศาลปกครองจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๓๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หมายถึง คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือการฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน หรือไม่แก้ไขคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

กรณีตามคำฟ้องมิใช่คดีพิพาทจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๔๕ ที่ ๒๖๘/๒๕๔๕ ที่ ๓๐๕/๒๕๔๕ และที่ ๕๖๘/๒๕๔๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีฟ้องว่าองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยดำเนินการชำระบัญชีของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ แล้วจัดทำข้อมูลในแผ่น CD-ROM ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นลูกหนี้ของบริษัท เงินทุน





หลักทรัพย์เจ้าพระยา จำกัด ในฐานะผู้ค้ำประกันหนี้ของบริษัท เอเซียวิชั่นส์ จำกัด ตามตัวสัญญาใช้เงิน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ค้ำประกันตามตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้รับรายงานผลการดำเนินการที่มีชอบด้วยกฎหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง กลับรู้เห็นยินยอมให้มีการปฏิบัติต่อไป อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แต่ได้นำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พร้อมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙/๒๕๔๗)

ตามข้อ ๓๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล แม้ว่าในคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะมีได้กล่าวถึงการคืนค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้ตามข้อ ๓๘ ของระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๔/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๗ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิฟ้องต่อศาลยุติธรรมให้พิจารณาคดีดังกล่าวจนกระทั่งคดีขาดอายุความก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น จึงเป็นการนำคดีที่ขาดอายุความฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้วมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้แล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่สั่งรับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณา รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่นที่ต่อเนื่องภายหลังจากนั้นทั้งหมด แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณา และคืนค่าธรรมเนียมศาลในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๕๐)

หมายเหตุ กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องในเรื่องอำนาจศาลหรือเงื่อนไขการฟ้องคดี มีผลเท่ากับสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองชั้นต้นต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี



ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เคยฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มต่อศาลยุติธรรม คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นคดีนี้อีก ดังนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงจนเสร็จสิ้นแล้วพิพากษายกฟ้อง โดยวินิจฉัยว่าคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งมีผลเท่ากับศาลสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา จึงสมควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๙/๒๕๕๖)

เมื่อกรมการค้าต่างประเทศ (ผู้ฟ้องคดี) มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีและขายทอดตลาดได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความจำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องศาล ดังนั้นแม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีสามารถหลีกเลี่ยงการใช้สิทธิทางศาลปกครองด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกฟ้องและคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๗ และที่ อ.๘๗/๒๕๕๗ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมาฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อเท็จจริงที่พิพาทนี้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องในฐานะทายาทโดยธรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกในฐานะผู้รับมรดก โจทก์ในคดีที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมกับผู้ฟ้องคดีนี้จึงเป็นคนเดียวกัน และเมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอทำยฟ้องของโจทก์ในคดีที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรม กับคำฟ้องและคำขอทำยฟ้องของผู้ฟ้องคดีนี้ มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงเป็นคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลยุติธรรม ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ จึงพิพากษายกฟ้องและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๗)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนยื่นฟ้องให้ทายาทของผู้รับสัมปทานรับผิดชอบตามสัญญาดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการตายของเจ้ามรดก (ผู้รับสัมปทาน) ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวล



กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ไม่ถูกต้อง จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้น ศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๔/๒๕๔๙)

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ให้ยกฟ้อง โดยให้คืนค่าธรรมเนียมทั้งสองศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๑ และที่ อ.๑๖๗/๒๕๔๗ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**๒) กรณีที่ศาลปกครองอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๘๒ วรรคสี่**

การสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลกรณีถอนคำฟ้องนั้น ข้อ ๘๒ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ศาลอาจคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

### (๑) กรณีสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วต่อมาได้ขอถอนคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด นั้น เนื่องจากคำร้องอุทธรณ์ถือเป็นคำฟ้องอย่างหนึ่ง และข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดโดยอนุโลม เมื่อผู้ฟ้องคดีขอถอนคำร้องอุทธรณ์และคดีนี้มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือการถอนคำร้องอุทธรณ์เกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความพร้อมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๕/๒๕๔๖ และที่ ๓๙๐/๒๕๔๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางรักใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาล



จังหวัดนนทบุรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ได้มีมติเห็นชอบให้ยกโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีในส่วนของคำขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว ซึ่งศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องแจ้งความประสงค์ต่อศาลว่าไม่ประสงค์จะดำเนินคดีในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายอีกต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นจึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ขอถอนฟ้องในส่วนของคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแล้ว จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและอนุญาตให้ถอนฟ้องรวมทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีดังกล่าว แต่เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครองสูงสุดว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๔/๒๕๕๐)

## (๒) กรณีสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กำหนดเงินทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องเป็นธรรม ต่อมาได้ยื่นขอถอนฟ้องภายหลังที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงจนคดีอยู่ในระหว่างตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ นั้น แม้การฟ้องคดีจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาของศาลบ้าง แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้องก็จะเป็นการบรรเทาภาระของศาลที่จะพิจารณาและมีคำพิพากษาคดีนี้ต่อไปจนคดีถึงที่สุด ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลกึ่งหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เห็นสมควรลดภาระความรับผิดชอบในค่าธรรมเนียมให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลเป็นจำนวน ๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๕,๐๐๐ บาท นอกนั้นคืนให้ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๙/๒๕๔๗ ที่ ๓๔๗/๒๕๔๗ และที่ ๓๔๙/๒๕๔๗ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดี) คิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีจากการก่อสร้างอาคารเวชศาสตร์ล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญา โดยไม่ชอบด้วยสัญญา จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่างวดและคืนหลักประกันสัญญา แต่ปรากฏว่า ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอถอนคำฟ้องเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณางดการปรับพร้อมทั้งได้จ่ายค่าจ้างงวดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเรียบร้อยแล้ว เมื่อการถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอยู่ในชั้นดำเนินการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่



วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว จึงได้ยื่นคำขอถอนคำฟ้อง  
 ดังนี้ เมื่อได้พิเคราะห์ถึงการพิจารณาของศาลประกอบไปด้วยแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้น  
 อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยคืนค่าธรรมเนียมศาล  
 บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๖)

### ๓) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการ ชะเคคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหก

การสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติ  
 จัดตั้งศาลปกครองฯ หมายถึง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน  
 อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และ  
 ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี แต่การคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีนี้ ศาลจะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล  
 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนของการชนะคดี ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

#### (๑) กรณีสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญา กับสำนักงานปลัดกระทรวง  
 สาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ในสัญญาเงินทุนเพื่อศึกษาวิชาพยาบาลศาสตรบัณฑิต ณ วิทยาลัย  
 พยาบาลบรมราชชนนีนครสวรรค์ ได้ขอลาออกจากการศึกษาโดยให้เหตุผลว่าประสงค์จะไป  
 เรียนวิชาชีพอื่น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชดเชยค่าเสียหายและค่าปรับตามสัญญาโดยการ  
 ขอผ่อนชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมกันชดเชย  
 ค่าเสียหายและค่าปรับตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาเงินทุนดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้  
 จ่ายเงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าอาหารเอง โดยไม่ได้รับเงินอุดหนุนใดๆ จากทางราชการตลอดปีที่  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเรียนซ้ำชั้นนั้น เป็นไปตามข้อ ๒ (ง) ที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งในสัญญา  
 มิได้กำหนดข้อ ๒ (ง) ไว้ เพื่อเป็นเหตุในการลดหย่อนจำนวนเงินที่ผู้รับทุนจะต้องชดเชยให้แก่  
 ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจอ้างเพื่อลดค่าเสียหายได้ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
 ทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายและค่าปรับตามสัญญาเงินทุนเพื่อศึกษาวิชา  
 พยาบาลศาสตรบัณฑิตและคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดทั้งสองศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี  
 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘/๒๕๔๘)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการ  
 เปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๓ นั้น เป็นผลโดยตรงจากการที่ฝ่ายวินัย  
 กองการเจ้าหน้าที่ของกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า โดยในขณะที่ผู้ฟ้องคดีขอลาออก  
 จากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการดังกล่าวนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่าง  
 การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการฯ เพราะเป็น  
 ผู้ขาดคุณสมบัติในช่วงกำหนดเวลาการรับสมัคร ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการ



ทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดียอมไม่ขาดคุณสมบัติที่เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้ง ไม่ปรากฏเหตุว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมอื่นๆ ที่จะเข้าร่วมโครงการฯ ไม่ได้ การดำเนินการล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวนเจ็ดเท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้ายคิดเป็นเงิน ๒๒๘,๑๓๐ บาท จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๒๘,๑๓๐ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๘/๒๕๕๐)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ติดกับที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่เคยถูกน้ำท่วมมาก่อน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ถมที่ดินเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาสุขภาพชีวิตและสนามกีฬาเอนกประสงค์ อันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยถมสูงกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ๒๐ เซนติเมตร และถมทับคูระบายน้ำ เป็นเหตุให้น้ำฝนที่ตกลงมาไม่สามารถระบายออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้แล้วท่วมขังอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ต้นลองกองของผู้ฟ้องคดีตายไป ๑๕ ต้น ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้บริษัทที่รับเหมาก่อสร้างให้ทำการขุดคูระบายน้ำบริเวณสนามกีฬาด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ยาวขนานไปกับแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นแต่เพียงการเยียวยาไม่ให้เกิดความเสียหายมากเกินไปเท่านั้น จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๒๕,๐๐๐ บาท และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๔/๒๕๕๐)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำผิดสัญญาของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่ได้ทำไว้กับมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ฟ้องคดี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจะต้องชดเชยคืนเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย และเงินเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดเชยคืน ทั้งนี้ ตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๐๕,๔๒๕.๘๐ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนด จึงต้องชดเชยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน ร่วมกันหรือแทนกันชดเชยเงินจำนวน ๒๐๕,๔๒๕.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๐๕,๔๒๕.๘๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๘/๒๕๕๒)



**(๒) กรณีที่คินค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างวางท่อระบายน้ำและทางเท้า ฟ้องเทศบาลตำบลวังสะพุง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ว่าจ้าง ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับไม่ถูกต้อง จึงฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๓๔๕,๖๐๐ บาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างล่าช้าดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ค่าปรับในการก่อสร้างล่าช้าจึงต้องลดไปส่วนหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาแก้ค่าพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๙ วัน ในอัตราวันละ ๖,๔๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คินค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดีเป็นเงินจำนวน ๓,๓๖๐ บาท และจำนวน ๓,๐๔๐ บาท ตามลำดับ นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๔๗**)

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้ากรมสารบรรณทหารบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่พิจารณาหรือสั่งการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในเรื่องการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นทายาท จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คืนเงินบำเหน็จตกทอด จำนวน ๙๙,๖๓๗.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปีเป็นเงิน ๑๘,๙๗๒.๕๗ บาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดจำนวน ๙๙,๖๓๗.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี แต่พิพากษาแก้ในส่วนค่าธรรมเนียมศาล จากที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ คินค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดีเพียง ๒๕๒.๕๐ บาท เป็นให้คินค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี จำนวน ๒,๗๒๘ บาท (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔/๒๕๔๘**)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารระบบสื่อสาร จำหน่ายและติดตั้งอุปกรณ์การบิน เครื่องช่วยการเดินอากาศ เครื่องมือสื่อสารทางอากาศ กับบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ว่าจ้าง ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระค่าจ้าง จำนวน ๙,๑๒๒,๒๙๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาทและผู้รับจ้างได้ตอบรับและเข้าดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน มีผลให้ผู้ว่าจ้างต้องผูกพันตามสัญญาในอันที่จะต้องชำระสินจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างจนเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับสินจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระสินจ้างจำนวน ๗,๐๔๕,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถาม จนกว่าจะชำระเงินเสร็จสิ้น ทั้งนี้



ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๐)

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้เนื่องจากไม่ได้รับการจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๙,๒๐๐ บาท ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐ และที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากการถูกเวนคืนอาคารพาณิชย์ จำนวน ๔๔๙,๔๑๖ บาท ซึ่งขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังมีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินและเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาภายหลังยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีมติให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินและเพิ่มค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้เห็นชอบด้วย กรณีจึงถือว่าเงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมวินิจฉัยเพิ่มให้ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนที่ผู้ฟ้องคดีชนะคดีด้วย ในการคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงต้องคิดคำนวณเงินที่รัฐมนตรีวินิจฉัยรวมกับเงินที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ด้วย โดยเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มจำนวน ๕๒,๐๐๐ บาท และค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มจำนวน ๑,๗๘๕ บาท รวมเป็นเงิน ๕๓,๗๘๕ บาท เมื่อรวมกับเงินจำนวน ๑๑๕,๖๓๑ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ ส่วนที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีชนะคดีจึงคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖๙,๔๑๖ บาท การคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีจึงต้องคืน ๔,๒๓๕ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๐/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างได้ก่อสร้างงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องคิดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับเกินกว่าอัตราที่กำหนดดังกล่าว ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินจำนวน ๖,๔๙๕,๑๒๐ บาท ตามคำขอ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าปรับส่วนที่เกินจำนวน ๕,๗๐๙,๔๒๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนถึงวันฟ้อง เป็นเงินจำนวน ๒๔๔,๐๑๙.๐๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๙๕๓,๔๓๙.๐๔ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๕,๗๐๙,๔๒๐ บาท นับจากวันถัดจากวันที่ฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี





ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๑๑/๒๕๕๐)

กรณีมีเหตุที่ทำให้เชื่อได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นคู่สัญญากับ องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่องคำ (ผู้ฟ้องคดี) ในสัญญาจ้างก่อสร้างถนนลาดยาง สายแจ้งสนิท - บ้านกว้าง - นองหอย (ตอนที่ ๒) ตำบลเขื่องคำ อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา การที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจึงเป็นการบอกเลิกโดยชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่างานในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการก่อสร้างไว้แล้วก่อนบอกเลิกสัญญาคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาจ้างดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๙๘,๒๖๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้น ๒๙๘,๒๖๒ บาท นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดีเป็นเงิน ๗,๔๕๗.๕๐ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามส่วนของการชนะคดีเป็นเงิน ๗,๐๕๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๘๘/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลฉาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน เป็นผู้ผิดสัญญาดังกล่าว ดังนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ว่าจ้างจะมีผู้ผิดสัญญาดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าวแล้ว ผลของการเลิกสัญญาย่อมทำให้สัญญาระงับไปคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม และเมื่อการก่อสร้างตามสัญญาจ้างดังกล่าวมีการแบ่งการทำงานและแบ่งการชำระเงินค่าจ้างเป็นงวดๆ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานงวดที่ ๑ ถึงงานงวดสุดท้าย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตรวจการจ้างและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขในส่วนที่ชำรุดบกพร่อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำการแก้ไขในส่วนที่ชำรุดบกพร่องไปเพียงบางส่วน ยังคงเหลืองานที่ชำรุดบกพร่องที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ประโยชน์ในการทำงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้คืนด้วยการใช้เงินตามควรค่าแห่งงานที่ได้ทำแล้วเสร็จนั้น และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีสิทธิเรียกค่าเสียหายและเบี้ยปรับ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับเพียงร้อยละสิบของค่าจ้างตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๐๘๒,๙๑๑.๒๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับจากวันบอกเลิกสัญญา และให้คืน



ค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามส่วนของการชนะคดี (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๗/๒๕๕๐)

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบตามสัญญาเงินทุนอุดหนุนการศึกษา (โครงการผลิตและพัฒนา อาจารย์) และตามสัญญาค้ำประกัน นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วน ก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาสิ้นสภาพลง แสดงว่าคู่สัญญาต่างฝ่ายต่างไม่ประสงค์จะให้ สัญญามีผลบังคับใช้ต่อไป ถือได้ว่าสัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย และคู่สัญญาต่างฝ่าย ต่างจะเรียกร้องค่าเสียหายจากกันไม่ได้ แต่คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีภาระต้องคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาแก่ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินคืนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๑๘๑,๕๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๓/๒๕๕๐)

### (๓) กรณีไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีและให้ กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีชนะคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งไม่ต้อง เสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ข้อหาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง จึงไม่มีส่วนแห่งการชนะคดีที่ศาลจะต้องสั่งคืน ค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาโดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๔๗)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลเมืองพิจิตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขยายเวลาการก่อสร้างเขื่อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีพายุโซนร้อนพัดผ่านประเทศไทยทำให้เกิดน้ำท่วมในเขตจังหวัดพิจิตรจนผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานได้ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามปกติ ไม่อยู่นอกเหนือการคาดหมายของ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามสัญญา ประกอบกับข้อ ๑๓๒ ของระเบียบบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง เสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ยกฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และไม่คืนเงิน



ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ.๒๒๘/๒๕๕๐)

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า ศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดไว้เท่านั้น หากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เช่น

(๑) กรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดและไม่แจ้งให้ศาลทราบว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความอันเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่ให้นำคำคัดค้านคำให้การหรือให้แจ้งความประสงค์ต่อศาลว่าจะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๙/๒๕๕๗)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลทั้งสองครั้ง จนล่วงเลยเป็นเวลาถึงแปดสิบห้าวัน และมีได้แจ้งให้ศาลทราบว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ด้านหลังหมายแจ้งคำสั่งศาลก็ได้มีคำเตือนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔๗ วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และจงใจจะเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล อันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความโดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๙/๒๕๕๗)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำให้การและสำเนายานหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีไปให้ทนายความผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดี เพื่อทำคำคัดค้านคำให้การต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งทนายความในสำนักงานของทนายความผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับคำสั่งศาลไว้แทน ต้องถือว่าทนายความผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทนได้ทราบคำสั่งศาลแล้ว แต่ทนายความผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีมิได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด และไม่ได้อ้างเป็นหนังสือให้ศาลทราบว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป กรณีเข้าลักษณะตามข้อ ๔๗



วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งเหตุเกิดจากความไม่ติดตามเอาใจใส่ในการดำเนินคดีและความบกพร่องในการดำเนินการในสำนักงานของนายความผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและคืนเงินค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๔๘)

(๒) กรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ

การคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จะมีได้เฉพาะกรณีที่ศาลอนุญาโตให้ออนคำฟ้อง หรือมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลในกรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๙/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๕/๒๕๔๘ ที่ ๗๖๒/๒๕๔๙ ที่ ๙๑๐/๒๕๔๙ และที่ ๖๙๔/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

หมายเหตุ กรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการนั้น ต่อมาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมศาล คือ หลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีเสียค่าใช้จ่ายน้อยมาใช้บังคับ จึงต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๒ ที่ ๘๐๐/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๙/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๕.๔ การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา ๔๕/๑ ประกอบกับข้อ ๔๑/๑ ถึงข้อ ๔๑/๖)

เดิมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ได้บัญญัติในเรื่องการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลไว้ ดังนั้น หากเป็นการฟ้องคดีที่มีคำขอให้มีการใช้เงินตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้มีการชำระค่าธรรมเนียมศาล และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวและขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา จึงมิใช่คำฟ้องที่ศาลปกครองจะพิจารณามีคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๓๗ วรรคสองของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๖/๒๕๔๖ และที่ ๖๐๖/๒๕๔๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕ วรรคสี่ และมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป บัญญัติให้การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ คู่กรณีอาจยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมศาล ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นก่อนวันที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ แต่เมื่อคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาและที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผู้ฟ้องคดียังมีได้เสียค่าธรรมเนียมศาล บทบัญญัติมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีด้วย ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗/๒๕๔๘ ที่ ๑๑๑-๑๑๒/๒๕๔๘ ที่ ๒๕๒-๒๕๓/๒๕๔๘ ที่ ๒๕๔-๒๕๕/๒๕๔๘ และที่ ๙๒๗/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่พอใจแก่ศาลว่าคดีของผู้ฟ้องคดีมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ประการหนึ่ง และผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับข้อ ๔๑/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น หากศาลเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ไม่ว่าจะในเรื่องอำนาจศาลหรือเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เช่น

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งผู้ฟ้องคดีพึงคาดหมายได้ว่าหนังสือดังกล่าวจะถึงคณะกรรมการการอุดมศึกษา ระหว่างวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นอย่างช้า และคาดหมายได้ว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เป็นอย่างช้า เมื่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันที่ ๒๗



กรกฎาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงต้องถือว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และชอบที่จะยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และยื่นฟ้องคดีละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ทั้งนี้ โดยมีพักต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีในข้อหาดังกล่าวมาฟ้องในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี และเมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่ ศาลปกครองก็ไม่อาจมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีนี้ โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

การพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ต้องพิจารณาจนเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่กรณีนั้นไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรเท่านั้น หากศาลนำเหตุอื่นมาพิจารณาถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่ง เนื่องจากคำนึงถึงการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชดใช้ไปแล้ว ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๐)

ในการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา มีทั้งกรณีที่ศาลอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน และกรณีที่ศาลไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเลย ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

#### ๑) กรณีที่มีเหตุสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเป็นลูกจ้างชั่วคราวของเทศบาลนครลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลตามข้อกำหนดในสัญญาลาไปศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรสาธารณสุขศาสตร์ที่ระบุไว้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจัดหาตำแหน่งมารองรับให้ผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีศึกษาจบหลักสูตรแล้ว และหากไม่สามารถสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีคนละ ๔,๐๔๘,๓๖๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง เงินค่าใช้จ่ายในการยังชีพมาจากสามีซึ่งมีภาระหนี้สินที่ต้องผ่อนชำระเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หากไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนแล้ว จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ และไม่มีรายได้เป็นของตนเอง แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะมีทรัพย์สินอยู่บ้างแต่มีภาระหนี้กู้ยืมและมีรายจ่าย



ประจำมาก หากจะให้ขายทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาลน่าจะเป็นการสร้าง ความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เกินสมควร ฉะนั้น โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หากได้รับการ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนแล้วจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร สำหรับ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ประกอบอาชีพรับจ้างขับรถสองแถวที่เข้ามาโดยมีรายได้เฉลี่ยวันละ ๕๐ ถึง ๑๐๐ บาท และแม้ภริยาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จะมีเงินเดือนประจำแต่ก็มีภาระหนี้สินที่ต้อง ผ่อนชำระเป็นเงินจำนวนมาก เห็นว่า โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ หากได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชำระ ค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๘/๒๕๕๘)

เดิมผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการประกอบอาชีพเป็นช่างอลูมิเนียมและขับรถ แท็กซี่ มีเงินคงเหลือแต่ละเดือนประมาณ ๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน แต่หลังจากประสบอุบัติเหตุ จึงลาออกจากงานพร้อมกับบริษัทได้ยึดรถแท็กซี่คืน ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยรายได้จากภรรยา ซึ่งไม่แน่นอน โดยมีเงินคงเหลือตามบัญชีเงินฝากธนาคารแต่ละเดือนซึ่งมีการฝากเงินและ ถอนเงินตามปกติ ๑๐ กว่าบาทบ้าง ๘๐-๙๐ บาทบ้าง ๑๐,๐๐๐ กว่าบาทบ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่มี ทรัพย์สินอื่นนอกจากรถจักรยานยนต์ที่มีอายุการใช้งาน ๑๒ ปี จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มี ทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ และควรให้ดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๐)

กรณีผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินอื่นๆ มีเพียงที่ดินเนื้อที่ ๑ งาน ๑๒ ตารางวา ราคาประเมิน ๑๑๒,๐๐๐ บาท ซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาระหนี้สินของบุตร ประกอบกับผู้ฟ้องคดี มีอายุมากแล้วและมีได้ประกอบอาชีพ โดยสถานะเฉกเช่นผู้ฟ้องคดีที่เรียกร้องเอาค่าเสียหาย จากหน่วยงานทางปกครอง หากจะต้องลงทุนขายที่ดินหรือกู้เงินจากบุคคลภายนอกมาเสีย ค่าธรรมเนียมศาล จึงยอมอยู่ในฐานะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร แม้จะได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลกึ่งหนึ่ง ก็คงไม่สามารถลดความเดือดร้อนเกินสมควรของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดี จึงสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๗/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีมีสถานภาพเป็นนักศึกษาและไม่ได้ประกอบอาชีพทำมาหาได้ ด้วยตนเอง และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ อีกทั้ง ตั้งแต่วันเกิดเหตุถูกสายส่งไฟฟ้าแรงสูงร่วงหล่นลงมากระทบร่างกายจนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดี ยังคงเข้ารับการรักษาพยาบาลตลอดมา จึงน่าเชื่อว่าโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีหากไม่ได้รับ การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ประกอบกับ มีมูลอันน่าเชื่อว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีภาระหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับ ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๔๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อเทียบกับ สัดส่วนค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลไปแล้วเป็นเงิน ๘,๐๘๔,๘๘๖ บาท และผู้ฟ้องคดียังคงต้องรับการรักษาต่อไปโดยไม่อาจคำนวณค่าเสียหายที่แน่นอนได้ ค่าเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องจึงไม่เกินส่วนมากนัก ถือได้ว่าเป็นคำฟ้องที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาล



จะรับฟ้องไว้พิจารณา จึงควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๐)

ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าขายขนมมีรายได้เล็กน้อย และมีภาระค่าใช้จ่ายในการรักษามารดาและส่งเงินกู้การปลูกสร้างบ้านแทนบ้านที่ถูกรื้อถอนในที่ดินที่ถูกเวนคืนประมาณเดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาทเศษ โดยการปลูกสร้างบ้านยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้ประกอบอาชีพอดขยายสภาพถ่ายซึ่งเป็นอาชีพเดิมไม่ได้ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๓๖๔,๘๐๐ บาท ค่าทดแทนการรื้อถอนขนย้ายอาคารจำนวน ๘๘๒,๘๑๕ บาท จากผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่เงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นเงินค่าทดแทนเพื่อจัดการให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้าสู่สภาพเดิมก่อนการถูกเวนคืน มิใช่ทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีจะนำไปใช้เพื่อกิจการอื่น ๆ ได้ ส่วนเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้เพิ่มเติมตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน ๙๑,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจะได้รับก็ต่อเมื่อคดีนี้ถึงที่สุดและผลคดีเป็นไปตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเท่านั้น ถือได้ว่าโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่ถูกเวนคืนที่ดินจนขาดสถานที่ประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัว หากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพื่อเรียกร้องเงินค่าทดแทนในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงเห็นควรให้ดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๘/๒๕๕๐)

## ๒) กรณีที่มีเหตุสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะถูกเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้รับค่าจ้างในอัตราเดือนละ ๕๑,๐๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีรับว่าทำงานมานานกว่าสามสิบปีและเคยทำงานในตำแหน่งระดับสูงทั้งในสถาบันของรัฐและต่างประเทศมาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกอบกับเดิมผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องขอค่าเสียหายเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๗๐,๔๕๙.๔๗ บาท เมื่อพิจารณาถึงวิญญูคุณวุฒิประกอบกับการทำงานในอดีตของผู้ฟ้องคดี ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกตามคำฟ้องเพิ่มจากคำฟ้องเดิมที่เคยฟ้องไว้เกือบ ๓๐ เท่า โดยไม่มีเหตุผลประกอบสนับสนุนที่เพียงพอจึงเข้าข่ายเป็นการฟ้องคดีที่ขาดข้อเท็จจริงอันสมควรที่จะรับคำฟ้องในส่วนค่าเสียหายที่เลื่อนลอยไว้พิจารณา ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเลิกจ้างได้รับค่าจ้างในอัตราเดือนละ ๕๑,๐๕๐ บาท จึงมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่พอจะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๖/๒๕๕๙)

การที่ผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากบำนาญเดือนละ ๑๕,๓๖๕.๘๐ บาท และมีรายได้จากการประสานงานเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมาประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และยังมีผลิตภัณฑ์ต้นแบบที่ยังมิได้นำไปผลิตขายอันเป็นมูลค่าทรัพย์สินอย่างหนึ่ง จึงเป็นที่เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน แม้ว่าบ้านพักของผู้ฟ้องคดีจะถูกบังคับคดีจนมีการขายทอดตลาดและมีผู้ประมูลซื้อแล้วก็ตาม





นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีสถานะเป็นผู้บริหารของบริษัทเอกชน จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร หากไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน จึงเห็นควรยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้ผู้ฟ้องคดีกึ่งหนึ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีกับบุตรเพาะถั่วงอกขายมีรายได้ประมาณสัปดาห์ละ ๒,๐๐๐ บาท และทำสวนยางพารา ๑๐ ไร่เศษ ไม่มีหนี้สิน และมีที่ดินรวมทั้งสิ้น ๑๕ ไร่เศษ จึงถือว่า มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน และโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนในการฟ้องเรียกเงินจากหน่วยงานทางปกครองเป็นเงินกว่า ๑๓ ล้านบาท ก็ยังถือไม่ได้ว่าได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงควรชำระเงินค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๕๐)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรฟ้องว่า กรมชลประทานผันน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาจนเป็นเหตุให้น้ำไหลท่วมพื้นที่การเกษตรของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นได้ความว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีรายได้จากการเกษตรกรรมปีละประมาณ ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท และมีที่ดินประมาณ ๑๕ ไร่ แต่ก็มีภาระทางหนี้สินที่กู้มาเพื่อประกอบการเกษตรกรรมประมาณ ๘๘๑,๖๖๘.๗๕ บาท และเมื่อนำรายได้มาหักกับรายจ่ายจะมีเงินคงเหลือประมาณ ๘๑๘,๓๓๑.๒๕ บาท แต่เนื่องจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรกว่าจะได้รับผลตอบแทน ประกอบกับสภาพการณ์ทางธรรมชาติที่จะส่งผลกระทบต่อผลประกอบการ ทำให้รายได้ไม่แน่นอนในแต่ละฤดูกาลเพาะปลูก ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ แต่เพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรก็สมควรยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๑)

### ๓) กรณีที่ไม่มีเหตุสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีจะขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยผู้ฟ้องคดีต้องนำเงินไปใช้จ่ายหมุนเวียนในการดำเนินโครงการก่อสร้าง ๓ แห่ง ซึ่งมีมูลค่าของสัญญาารวมเป็นเงินสูงถึง ๒๐๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่เห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีมีเงินใช้จ่ายหมุนเวียนในโครงการดังกล่าว ย่อมไม่อาจเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อีกทั้งการเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการถูกบอกลักสัญญาจ้างก่อสร้างรวมเป็นจำนวน ๔,๑๐๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่มีที่มาที่ไปที่ชัดเจน จึงอาจเป็นการเรียกค่าเสียหายโดยปราศจากเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุน กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าโดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอ



ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๔/๒๕๕๐ และที่ ๔๕๗/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีและสามีมีรายได้รวมกันประมาณเดือนละ ๑๙,๐๐๐ บาท โดยสามีมีรายได้ประจำจากการประกอบอาชีพรับราชการ และมีทรัพย์สินเป็นที่ดินจำนวน ๙ แปลง รถจักรยานยนต์ ๑ คัน ฐานะทางครอบครัวผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในวิสัยที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๑๐,๖๙๐ บาทได้ แม้ที่ดินทั้ง ๙ แปลง เป็นสินส่วนตัวของสามีที่ได้รับมรดกมาจากบิดา แต่สามีและภรรยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกัน และในคดีนี้เป็นการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายจากการมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อันเป็นสินสมรสที่นำมาใช้จ่ายอุปการะครอบครัว จึงผูกพันสามีตามมาตรา ๑๔๙๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดียังสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีทรัพย์สินเพียงพอและไม่อยู่ในสถานะที่จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๗/๒๕๕๐)

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วก็ได้นำไปชำระหนี้เงินกู้กับธนาคารจำนวนเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อไถ่ถอนจำนองที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืน ซึ่งทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่ปลอดการจำนองและมีเนื้อที่คงเหลือจากการเวนคืน ๒ งาน ๕๑ ตารางวา นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีและสามียังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๕๑๖๘๗ โฉนดเลขที่ ๖๘๙๘๒ และโฉนดเลขที่ ๗๐๘๘๘ ทั้งสามของผู้ฟ้องคดี ประกอบอาชีพเป็นพนักงานบริษัทมีรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายเดือนละประมาณ ๓๔,๐๐๐ บาท แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าเป็นเพียงสามีภรรยากันโดยนิตินัย มิได้อุปการะเลี้ยงดูกัน แต่เมื่อยังมีได้หย่าขาดจากกันก็ต้องมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน ประกอบกับค่าใช้จ่ายประจำเดือนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นค่าเบี้ยประกันชีวิตบุตรชายจำนวน ๑,๑๔๘ บาท และบุตรสาวจำนวน ๔,๒๐๐ บาท (ที่ถูกคือ ๔,๓๐๒.๕๐ บาท) เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายทุกๆ สามเดือน ส่วนค่าเช่าร้านเพื่อรอขายสลากอัตโนมัติเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท นั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น เนื่องจากการจำหน่ายสลากอัตโนมัติยังไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน เมื่อประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีกับสามี ซึ่งมีมูลค่าสูงตั้งวินิจฉัย ประกอบกับรายได้ของสามีโดยพิจารณาประกอบกับค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยตลอดแล้ว คดีฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล และกรณีข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงไม่มีเหตุอันสมควรที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลตามข้อ ๔๑/๑ และข้อ ๔๑/๓ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๘/๒๕๕๐)



ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีมีหนี้สินตามสัญญาเงินกู้กับธนาคาร แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีทรัพย์สินเป็นที่ดินซึ่งมีราคาสูงกว่าหนี้สินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินดังกล่าว ได้จำนองประกันเงินกู้ของผู้ฟ้องคดีกับธนาคาร อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังมีทรัพย์สินอื่นอีก ซึ่งมากเพียงพอที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้เงินมาเสียดำเนินการได้ โดยสถานะของผู้ฟ้องคดี จึงไม่น่าจะเดือดร้อนเกินสมควรในการหาเงินมาเสียดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น โดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ยกคำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๘/๒๕๕๐)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีและภรรยา มีรายได้ประจำรวมกันประมาณ เดือนละ ๗๐,๐๐๐ บาท และมีทรัพย์สินอื่นที่มีใช้เงินสดอีก แม้มีภาระต้องผ่อนบ้านและค่าใช้จ่าย ในการเลี้ยงดูบุตร ก็ยังไม่ถือว่ามีความขัดสนทางการเงิน หรือจะเดือดร้อนเกินสมควรหากชำระ ค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ยกคำขอ ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๑)

#### ข้อสังเกต

กรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิดำเนินการ ใดๆ ได้อย่างหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามข้อ ๔๑/๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คือ

(๑) ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่เพื่ออนุญาตให้นำพยานหลักฐาน มาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียดำเนินการหรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ทั้งนี้ เฉพาะคดีที่ ศาลเห็นว่า มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีเหตุผลอันสมควร ที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น เมื่อศาลมีคำสั่ง เป็นประการใดแล้วให้เป็นที่สุด หรือ

(๒) อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิตาม (๑) หรือ (๒) ได้อย่างหนึ่งแล้ว จะใช้สิทธิ อีกประการหนึ่งมิได้

กรณีที่ผู้ยื่นคำขอใช้สิทธิดำเนินการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ ศาลชอบที่จะดำเนินการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและทำการไต่สวนคู่กรณีพร้อมกับส่งสำเนา คำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ และสำเนาพยานหลักฐานที่ยื่นมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มี ทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียดำเนินการหรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบ



เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนและมีคำสั่งเป็นประการใดแล้ว คำสั่งนั้นเป็นที่สุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๕๐)

หมายเหตุ กรณีเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาล ทั้งนี้ ตามข้อ ๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔

ในการคิดค่าธรรมเนียมศาลนั้น ตามข้อ ๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้คดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ขอคำทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนและเมื่อเรื่องร้องทุกข์ได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขคำฟ้องโดยขอคำทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเนื้อที่เพิ่มขึ้นและได้เสียค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้น และในชั้นอุทธรณ์แล้ว เมื่อคดีนี้เป็นคดีร้องทุกข์ ขอคำทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน แม้ภายหลังคดีโอนมายังศาลปกครองแล้วพบว่าเนื้อที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม จึงขอคำทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืน จึงเป็นเรื่องเดียวกับเรื่องร้องทุกข์ เมื่อเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ คู่กรณีจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาล โดยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่เสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์นั้น ก็ย่อมได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๒-อ.๒๐๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๒๑-อ.๒๒๒/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

## ๖. ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ

### ๖.๑ ฟ้องซ้อน (ข้อ ๓๖)

ฟ้องซ้อน หมายถึง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว แต่ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีรายเดียวกันได้ยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

### ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน

๑) ต้องเป็นกรณีที่ฟ้องใหม่ในขณะที่คดีเดิมอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่า คำว่า คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หมายความว่า เวลาดังแต่ที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลจนถึงเวลาที่ได้มีการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๕๐) ดังนั้น เมื่อยังไม่มีการอ่านคำสั่งของศาลจึงต้องถือว่าคดียังอยู่ในระหว่างการ



พิจารณาของศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๘๒/๒๕๕๐ และที่ ๔๑๐/๒๕๕๐) และแม้ว่าคดีก่อนศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่เมื่อคดีมีการอุทธรณ์ และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำฟ้องเรื่องเดียวกัน มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นการฟ้องซ้อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๖ ที่ ๕๔๗/๒๕๕๖ และที่ ๖๙/๒๕๕๐) ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

(๑) การนำคดีเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกในขณะที่คดีเดิมอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ย่อมเป็นการฟ้องซ้อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๔๔ ที่ ๑๖๖/๒๕๔๕ ที่ ๕๕๕/๒๕๔๕ ที่ ๖๐๓/๒๕๔๕ ที่ ๑๘๔/๒๕๕๖ ที่ ๓๑๓/๒๕๕๖ ที่ ๕๔๗/๒๕๕๖ ที่ ๖๓๗/๒๕๕๖ ที่ ๓๖๐/๒๕๔๗ ที่ ๖๕๖/๒๕๔๗ ที่ ๘๓๑/๒๕๔๗ ที่ ๙๐๐/๒๕๔๗ ที่ ๒๓/๒๕๔๘ ที่ ๖๑๘/๒๕๔๙ ที่ ๗๒๔/๒๕๔๙ และที่ ๖๙/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยมีคำขอให้ยกเลิกคำสั่งที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งชี้ขาดแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดีนำกรณีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลเดียวกัน ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔/๒๕๔๗)

เดิมผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแจ้งความเห็นให้มีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๐/๒๕๔๘ ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นคำร้องที่ ๕๔/๒๕๔๘ ต่อมาในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีได้นำประเด็นเช่นเดียวกันมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีนี้อีก จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกันกับคดีก่อนต่อศาลเดียวกัน ซึ่งเป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๗/๒๕๔๘)

(๒) คดีเดิมอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก ย่อมเป็นการฟ้องซ้อน

ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ขณะคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดยังมีได้มีคำสั่งให้ถอนอุทธรณ์ตาม



คำร้องขอถอนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีที่ฟ้องเดิม และยื่นฟ้อง ก.พ. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคดีนี้ โดยมีข้อกล่าวหาและคำขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงคำสั่งเดิม แม้จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามา และขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้วินิจฉัยสั่งการภายหลังเข้ามาด้วย ก็เป็นการวินิจฉัยสั่งการไปตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามฟ้องเดิม และไม่ทำให้สิทธิการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เปลี่ยนแปลงไปหรือเกิดสิทธิฟ้องเป็นคดีใหม่ดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการยื่นฟ้องเรื่องเดียวกัน ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๔๘)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีบางข้อหาไว้พิจารณา มีเพียงเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนนำคดีมาฟ้องเพราะเหตุใดเท่านั้น มิได้โต้แย้งว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณานั้น เป็นการไม่ชอบแต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องข้อหาเดียวกันต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกในระหว่างที่ยังอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงต้องห้ามมิให้ยื่นคำฟ้องในข้อหาเดียวกัน ตามข้อ ๓๖ ของระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๔๖)

เดิมผู้ฟ้องคดียื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคำสั่งต่าง ๆ รวมทั้งคำสั่งที่ ๘๕๔/๒๕๔๘ เรื่อง เลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่บางคนหนึ่งชั้น โดยศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมเป็นคดีนี้อีกโดยมีประเด็นและคำขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๘๕๔/๒๕๔๘ และให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่บางคนหนึ่งชั้น ซึ่งเป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่เป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับอย่างเดียวกันกับคดีก่อน แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้มีคำร้องขอถอนคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเฉพาะข้อหาที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๘๕๔/๒๕๔๘ แล้ว แต่เมื่อศาลยังมีคำสั่งอนุญาตในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ จึงถือเป็นคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๐/๒๕๕๐)



(๓) ระยะเวลาที่คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนี้ถือเป็นระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เพราะหากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอาจถูกเปลี่ยนแปลงโดยศาลปกครองสูงสุดได้ ดังนั้น แม้ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีหลังนี้จะมีได้ยื่นอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในที่สุดคู่กรณีอีกฝ่ายก็ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก ย่อมเป็นการฟ้องซ้อน

คดีก่อน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแต่ไม่ได้รับการคัดเลือก ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการสรรหา กทช. ว่าดำเนินการคัดเลือก กทช. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔/๒๕๔๕ ให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการสรรหา กทช. (คณะกรรมการสรรหาชุดเดิม) เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็น กทช. และวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหา กทช. ชุดเดิม ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหลายประการ ทำให้คณะกรรมการสรรหา กทช. ชุดเดิม ซึ่งมีนาย อ. ร่วมอยู่ด้วยลาออกทั้งคณะ ต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา กทช. ชุดใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปรากฏว่านาย อ. ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสรรหา กทช. ชุดใหม่ด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรรมการสรรหา กทช. ชุดใหม่ อาจทำให้การพิจารณาคัดเลือก กทช. ที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นใบสมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง ไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศรายชื่อกรรมการสรรหา กทช. ชุดใหม่ โดยที่คำขอนี้มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สรรหาคณะกรรมการสรรหา กทช. ชุดเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเหตุเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๒/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๑๗๓/๒๕๔๖ ที่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ ยกเลิกประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหา กทช. ชุดใหม่ ซึ่งคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาไปแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวแล้วเช่นกัน หากผู้ฟ้องคดีต้องการคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวก็ชอบที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ฉะนั้น ระยะเวลาสามสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนี้ถือเป็นระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เพราะหากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง คำสั่งดังกล่าวอาจถูกเปลี่ยนแปลงโดยศาลปกครองสูงสุดได้คดีดังกล่าวจึงยังไม่เสร็จเด็ดขาด เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๒/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๑๗๓/๒๕๔๖ แม้ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้จะมีได้ยื่นอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในที่สุดผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวซึ่งลงวันที่เดียวกันกับที่ยื่นฟ้องคดีนี้ โดยที่คำขอของทั้งสองคดีตั้งที่กล่าวมาเป็นคำขอเดียวกัน ดังนั้น คำขอในประเด็นนี้จึงเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๐/๒๕๔๗ และที่ ๔๗๘/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม) ขอให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน เพิ่มขึ้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมให้ผู้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ได้ขอถอนคำร้องอุทธรณ์ซึ่งศาลปกครองสูงสุดอนุญาตตามคำขอเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ต่อมาในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอให้จ่าย ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับคดีเดิม และเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ศาลปกครองกลาง ได้อ่านคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำร้องอุทธรณ์ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ นั้น คดีที่ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำร้อง อุทธรณ์ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากต้องนับวันที่ศาลปกครองกลาง อ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา ๖๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และคำขอบังคับเช่นเดียวกับคดีเดิม จึงถือว่าเป็นการฟ้องซ้อนซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๕๐ และที่ ๑๘๒/๒๕๕๐ วิหิจนัย แนวทางเดียวกัน)

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลหมายเรียกธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมและขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน แต่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาต และคดีอยู่ใน กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีกลับยื่นฟ้องธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ขอให้ชำระ เงินตามสัญญาค้ำประกันฉบับเดียวกัน และในวันถัดมาได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในคดีเดิมด้วย นั้น กรณีถือได้ว่าคดีเดิมอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว การยื่นฟ้องใหม่ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลปกครองอีก จึงเป็นฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) ของ ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๙/๒๕๕๐)

๒) ห้ามเฉพาะผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน

๓) ต้องเป็นกรณีที่ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกัน โดยศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่า คำว่า “เรื่องเดียวกัน” หมายความว่า เรื่องที่อาศัยเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีที่มีอยู่ก่อนฟ้องหรือ สืบเนื่องมาจากมูลกรณีเดียวกันกับคดีก่อน แม้จะเปลี่ยนแปลงข้ออ้างหรือสภาพแห่งข้อหาหรือ ข้อเรียกร้องให้รับผิดชอบต่างกันก็ถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะกฎหมายประสงค์จะให้สิทธิหรือ มูลฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นได้ฟ้องให้เสร็จสิ้นในคดีเดียวกัน หากมีข้อขาดตกบกพร่องก็อาจขอ แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง จะฟ้องเป็นคดีใหม่อีกไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๒/๒๕๕๔ และที่ ๖๒๔/๒๕๕๖) ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้





เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ กลุ่มผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้เช่าที่ราชพัสดุได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการการกฤษฎีกา อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสำนักงานเขตดอนเมืองที่ดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้เอกชน ซึ่งต่อมาเรื่องดังกล่าวได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๑/๒๕๔๔ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ต่อมากลุ่มผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยกล่าวอ้างว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีพฤติกรรมการทุจริตต่อหน้าที่ในการลงนามในสัญญาให้เอกชนก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีและให้มีการก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๑/๒๕๔๔ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของสำนักงานเขตดอนเมืองที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารบนพื้นที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมือง แต่สาระสำคัญของข้ออ้างตามคำฟ้องและคำขอบังคับรวมทั้งมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวกับคดีนี้เป็นประเด็นเดียวกัน แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงข้ออ้างหรือสภาพแห่งข้อหา หรือมีคำขอให้รับผิดต่างกัน ก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะเกี่ยวข้องกับปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเช่าที่ราชพัสดุบริเวณพิพาทที่ปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือศาลอื่นไว้แล้วและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณา เมื่อนำคดีนี้มาฟ้องอีกจึงต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๒/๒๕๔๕)

ก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า กรมธนารักษ์ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยินยอมให้มีการโอนสิทธิการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่ดอนเมืองจากผู้ฟ้องคดีและจากผู้เช่ารายอื่นๆ ให้เป็นสิทธิการเช่าของ บริษัทพัฒนาตลาดใหม่ดอนเมือง จำกัดโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทบสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลถึงการกระทำทั้งหลายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้โดยมีประเด็นและคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งหรือวิธีปฏิบัติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ซึ่งมากระทบสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ จึงเป็นการฟ้องคดีที่มีข้อกล่าวอ้างและคำขอที่มีมูลเกี่ยวพันกับคดีที่ได้ฟ้องและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แม้ตัวผู้ถูกฟ้องคดีจะแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็มีประเด็นที่เป็นหลักในการพิจารณาอย่างเดียวกัน ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๕/๒๕๔๗)

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๖/๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องวุฒิสภา เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประธานวุฒิสภา เป็นผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๑/๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลางอีก เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยยื่นฟ้องสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วุฒิสภา เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และประธานวุฒิสภา เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๑๒/๒๕๔๘ เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นกรณีสืบเนื่องมาจากการที่กรรมการสรรหาและกระบวนการคัดเลือก กสช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันกับคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง และแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงข้ออ้างหรือสภาพแห่งข้อหาในการฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองเป็นคดีนี้ถือเป็นเรื่องฟ้องซ้อน ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๘/๒๕๔๙)

การฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับเป็นอย่างเดียวกันกับคดีอื่นที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองในขณะนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถูกฟ้องคดี แต่หากมีประเด็นที่เป็นหลักในการพิจารณาอย่างเดียวกัน ก็เป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณา ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมที่ดิน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดิน และจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมและโอนที่ดินแปลงที่แยกไม่ชอบ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเรียกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นแปลงจดทะเบียนแยกคืนจากบุคคลอื่นและให้เพิกถอนคำสั่งและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้จดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมและโอนที่ดินแปลงแยก ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๕/๒๕๔๙ ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๐๙/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องใหม่เป็นคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงเป็นการนำคดีที่มีประเด็นแห่งคดีเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๕/๒๕๔๙ มายื่นฟ้องในขณะที่อีกคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้จะเป็นคนละคนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีในคดีดังกล่าวแต่กรณีถือได้ว่าเป็นคดีที่มีประเด็นเดียวกัน จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกัน คำฟ้องนี้จึงต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๙/๒๕๔๙)

เดิมผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องศาลจังหวัดกบินทร์บุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) และประธานศาลฎีกาในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับบุคคลในกระบวนการยุติธรรม รวม ๙ ราย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการกับผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญา โดยคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีดังกล่าวมายื่นฟ้องอีก แม้ผู้ฟ้องคดี



จะอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้กับในคดีก่อนเป็นคนละคนกันก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเรื่องเดียวกัน จึงต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนี้อีก กรณีจึงเป็นฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๒/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๒๗๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๒.๓/๘๔๒๐ ลงวันที่เดียวกัน และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินชดเชยค่าพาหนะเดินทางไปทำงานเป็นเงินวันละ ๒๕๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จนถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๓๘,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งขอให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น เป็นการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับเป็นอย่างเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๔๘/๒๕๕๑ ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในขณะนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถูกฟ้องคดี แต่ก็มีประเด็นที่เป็นหลักในการพิจารณาอย่างเดียวกัน จึงเป็นการฟ้องซ้อนต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๕๑)

### กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นฟ้องซ้อน

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยมีกรมบัญชีกลางและสำนักงานคลัง เขต ๓ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามลำดับ อันเนื่องมาจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่นำส่งเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีเข้าบัญชีธนาคาร และภายหลังกลับเปลี่ยนแปลงยอดเงินบำนาญที่ส่งเข้าบัญชีแต่ละเดือนลดลงจากเดิม ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลัง เขต ๓ และรองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมบัญชีกลาง ขอให้ดำเนินการส่งเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่เคยได้รับก่อนมีการปรับลด ถือเป็นกรณียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลเดียวกันอันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ยื่นฟ้องคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ขอให้เพิกถอนมติที่กำหนดห้ามใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาลข้ามเขตจังหวัด โดยคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ขอให้เพิกถอนหนังสือที่เลขานุการฯ มีถึงประธานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจังหวัด เพื่อสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามมติ ก.ท. ดังกล่าว อันถือเป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับมติ ก.ท. การฟ้องคดีหลังจึงมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกับข้อเท็จจริงในคดีก่อน และเป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่



ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้ว จึงต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๘/๒๕๕๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องคณะกรรมการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน โครงการบัณฑิตศึกษาวิทยาการสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานและให้ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามวุฒิการศึกษา ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องในคดีนี้ขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานและให้ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีอีก แม้จะเพิ่มคำขออื่นมาด้วยแต่ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นในคดีเดิม จึงเป็นฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๖/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าจะเลยต่อหน้าที่ไม่ยอมคืนพลอยของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเก็บไว้เป็นของกลางในคดีปล้นทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คืนพลอยที่พิพาทแก่ผู้ฟ้องคดี ขณะคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีนี้อีกโดยกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเลยต่อหน้าที่ไม่ยอมคืนพลอยที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะเพิ่มสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งเพิ่มคำขอว่าหากไม่ส่งมอบพลอยที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าเสียหายด้วยก็ตาม กรณีย่อมถือได้ว่าคำฟ้องในคดีนี้เป็นเรื่องเดียวกันกับคำฟ้องในคดีเดิม จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องกันอีกตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๑)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยว่า การออกข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปราบกฏว่าในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันโดยที่คดีเดิมยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นการฟ้องซ้อน อันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๖/๒๕๕๑)

เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งของคณะกรรมการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ และแต่งตั้งรองกรรมการบริหารให้รักษาการแทน และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ต่อมา กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง มติการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๒ ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกรรมการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยถือความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้เพิกถอนมติการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๒ ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง มติการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น และราชกิจจานุเบกษาที่ลงพิมพ์ ประกาศของกระทรวงการคลัง รวมทั้งขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งของคณะกรรมการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่และแต่งตั้งรองกรรมการบริหารให้รักษาการแทน กรณีจะเห็นได้ว่าประเด็นหลัก ในคดีก่อนกับคดีนี้เหมือนกัน คือ การที่คณะกรรมการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีมติให้ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี และการแต่งตั้งรองกรรมการผู้จัดการใหญ่รักษาการแทนชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งแม้คดีนี้จะมีประเด็นการฟ้องขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๐ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง มติการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๐ ราชกิจจานุเบกษาที่พิมพ์ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว และคำสั่งของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่เรียกสิทธิประโยชน์และทรัพย์สินคืนจากผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นสืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีมติให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้าง ซึ่งมีผลให้ความเป็นกรรมการบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้จากบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นอัน สิ้นสุดลงด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องส่งมอบทรัพย์สินต่างๆ ของบริษัทคืนให้แก่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งการที่ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ประกาศของกระทรวงการคลัง และราชกิจจานุเบกษาที่พิมพ์ประกาศของกระทรวงการคลัง รวมทั้งหนังสือของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ให้คืนทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ต่างๆ หรือไม่ อย่างนั้น ศาลจะต้อง พิจารณาว่า มติคณะกรรมการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีและคำสั่ง แต่งตั้งรองกรรมการผู้จัดการใหญ่รักษาการแทนกรรมการผู้จัดการใหญ่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องในเรื่องที่มีประเด็นหลักแห่งคดีเช่นเดียวกับคดีที่ฟ้องต่อ ศาลปกครองกลาง จึงเป็นฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๔/๒๕๕๑)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของเมืองพัทยาที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อรั้ว ลวดหนามที่ก่อสร้างนอกเขตเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเป็นคดีนี้อีก จึงเป็นเรื่องเดียวกันและซ้อนกันกับ คดีก่อนจึงต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๔/๒๕๕๑)

### กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นฟ้องซ้อน

แม้คำฟ้องในคดีหลังจะมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกันกับ ข้อเท็จจริงในคดีก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (กรณีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าภาควิชาไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีจัดพิมพ์ตำรา) แต่เมื่อได้พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนที่ว่า คดีพิพาทเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี



ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติราชการตามสายงานปกติ มิใช่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนจึงเป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ดังนั้น เมื่อคำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยในคดีนี้จึงเป็นประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งมีใช่เป็นประเด็นเดียวกับประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้วในคดีก่อน การฟ้องคดีในคดีนี้จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อีกทั้งไม่เป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))**

คดีก่อนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลวังพัฒนา ที่ ๓๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลวังพัฒนา ที่ ๖๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ยกเลิกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลวังพัฒนา ที่ ๓๒/๒๕๔๕ฯ แล้ว ทำให้มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวหมดสิ้นไป ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๗๕/๒๕๔๖ ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลวังพัฒนา ที่ ๖๕/๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้กับคดีก่อนต่างกัน จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๔๖)**

คดีก่อนฟ้องว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมืองของสำนักงานเขตดอนเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ส่วนคดีนี้ฟ้องว่ากรมธนารักษ์ดำเนินการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่ดอนเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในส่วนของ การโอนสิทธิในการพัฒนาปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังของผู้เช่าที่ราชพัสดุเดิมให้แก่บริษัท พ. และการกำหนดค่าทดแทนการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ และมีคำขอบังคับให้เพิกถอนการโอนสิทธิพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่ดอนเมือง จึงเป็นกรณีที่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดี ตลอดจนเจตนาแห่งข้อหาและคำขอบังคับแตกต่างกัน ประกอบกับคดีนี้เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในระหว่าง



การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่ต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๔๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนได้ยื่นฟ้องกรมทางหลวงและนายช่างแขวงทางหลวงสมุทรปราการ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนได้ยื่นฟ้องผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดินเป็นคดีนี้ ซึ่งเป็นเวลาขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนจะได้กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในคดีก่อน แม้การยื่นฟ้องทั้งสองคดีจะเป็นเรื่องเดียวกัน แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีหลังเป็นคนละคนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีในคดีก่อน กรณีจึงไม่เป็นการฟ้องซ้อนกับคดีก่อน และหากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีก่อนกับคดีนี้มีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกันหรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกันหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี ก็ชอบที่จะส่งรวมคดีของผู้ฟ้องคดีแต่ละรายเข้าด้วยกันหรืออาจส่งรวมคดีทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาพิพากษารวมกันไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหมายเรียกผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในคดีก่อน ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนได้ยื่นฟ้องคดีนี้เป็นเวลาเกือบ ๒ เดือน และหลังจากนั้นหนึ่งวันจึงได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา จึงเป็นการไม่ชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๔/๒๕๔๗)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เมื่อผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยข้อมูลกล่าวหาการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) อ้างว่าไม่สามารถเปิดเผยได้ จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านว่า ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ ขอให้เปิดเผยข้อมูลและเอกสารในเรื่องเดียวกันกับคดีนี้ ซึ่งคดีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ดังนั้น จึงไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำฟ้องคดีนี้ตามข้อ ๓๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ในคดีแรกผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๙๙/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารกล่าวหาการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีในคดีดังกล่าวได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ตามที่ขอ จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดี



ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๙๙/๒๕๔๓ และเพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยให้เปิดเผย จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น คำฟ้องในคดีนี้จึงเป็นคำฟ้องคนละเรื่องคนละประเด็นกับคำฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คำฟ้องในคดีนี้จึงไม่เป็นการฟ้องซ้อนกับคดีหมายเลขดำดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๘)

**หมายเหตุ** ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในเนื้อหาในคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๘ โดยมีได้วินิจฉัยในประเด็นฟ้องซ้อนเป็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑

### ๖.๒ ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (ข้อ ๙๖)

การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คือ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้วแต่ได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคดีนี้ในขณะที่ได้เคยยื่นฟ้องคดีในประเด็นเดียวกันและคู่กรณีเดียวกันซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว แต่ยังคงอยู่ภายในระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง กรณีจึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีกอันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๕๐) ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

#### กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจาก การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านนาสาร ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทับลำห้วยสาธารณะประโยชน์ และผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านนาสาร กับพวก ต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกศาลหนึ่ง (ศาลปกครองสงขลา) ว่าออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง





ทำประโยชน์อยู่ ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับแปลงที่พิพาทในคดีนี้ และในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๑๗๖/๒๕๔๖ ยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนี้อีกในภายหลัง อันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีกจึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ทั้งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและคดีถึงที่สุดแล้วมาฟ้องต่อศาลอีก จึงเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๙/๒๕๔๘)

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเคยยื่นฟ้องกรมทรัพยากรชายทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คู่สัญญาให้ควบคุมและดำเนินการตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทาน โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่าย เนื่องจากขาดรายได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งระงับการทำไม้ป่าชายเลน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและศาลปกครองสูงสุดยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีนี้อีก โดยกล่าวอ้างประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทานเดียวกัน แม้ในคดีใหม่ผู้ฟ้องคดีจะตั้งประเด็นตามคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ออกไปรับคำขอตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหาย กรณีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทานก็ตาม แต่ก็เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีก จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ทั้งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและคดีถึงที่สุดแล้วมาฟ้องต่อศาลปกครองอีก จึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๘/๒๕๔๙ ที่ ๓๗๐/๒๕๔๙ ที่ ๓๗๑/๒๕๕๒ ที่ ๓๗๒/๒๕๕๒ และที่ ๓๗๔/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ในคดีก่อนนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และประธานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ขอให้ดำเนินการสอบสวนการกระทำของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เกี่ยวกับการเสนอขายหุ้นสามัญ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และประธานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ขอให้ดำเนินการสอบสวนการกระทำของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เกี่ยวกับการเสนอขายหุ้นสามัญเป็นคดีนี้อีกครั้งในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งยังอยู่ภายในระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง กรณีจึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีก ถือเป็น



การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๘๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๕๐)

หมายเหตุ คดีนี้ศาลเห็นว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๘๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่เป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบดังกล่าว เพราะยังอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้อง จึงยังไม่ถึงที่สุด และกรณีไม่เป็นฟ้องซ้อน เพราะคดีไม่อยู่ในระหว่างพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ โดยอ้างสาเหตุว่ามีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ซึ่งศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ไว้พิจารณาเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่อีก โดยอ้างสาเหตุเดิม คือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ถือเป็นกรณีขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ไต่วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๘๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๘/๒๕๕๑)

หมายเหตุ กรณียื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ซ้ำอีกเช่นในคดีนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่จะปรับบทกฎหมายว่า เป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๐ ที่ ๔๑๔/๒๕๕๐ ที่ ๖๓๐/๒๕๕๐ และที่ ๑๒๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองกลาง เกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ดินเรื่องเดียวกัน และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาเช่าที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเหมือนกัน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลว่า ข้อพิพาทดังกล่าวมิใช่สัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคดีนี้อีกทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ในขณะที่คดีเดิมยังอยู่ภายในระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีก จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๘๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๕๑)



## กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

แม้คำฟ้องในคดีหลังจะมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกันกับข้อเท็จจริงในคดีก่อน (ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าภาควิชาไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีจัดพิมพ์ตำรา) ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่เมื่อได้พิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนที่ว่า คดีพิพาทเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติราชการตามสายงานปกติ มิใช่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนจึงเป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ดังนั้น เมื่อคำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยในคดีนี้จึงเป็นประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งมีใช่เป็นประเด็นเดียวกับประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยชี้ขาดมาแล้วในคดีก่อน การฟ้องคดีในคดีนี้จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อีกทั้งไม่เป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่))

### ๖.๓ ฟ้องซ้ำ (ข้อ ๙๗)

ฟ้องซ้ำ หมายถึง กรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีรายเดียวกันได้นำคดีพิพาทในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมายื่นฟ้องต่อศาลอีก ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

### ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการฟ้องซ้ำ

๑) ต้องเป็นคู่กรณีรายเดียวกัน ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องและเรียกค่าเสียหายในมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันกับคดีนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมา คดีดังกล่าวศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีถึงที่สุด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองแม้จะเพิ่มผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแตกต่างไปจากคดีที่เคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในคดีก่อน แต่ก็มีข้อพิพาทเช่นเดียวกันกับคดีก่อนที่ศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งถึงที่สุด



ไปแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๔/๒๕๔๗)

ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องสารวัตรสถานีตำรวจตำบลบางพลีน้อยในข้อหาละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินกระบวนยุติธรรมทางอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองและการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลดังกล่าว คดีจึงถึงที่สุด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีดังกล่าวมาฟ้องใหม่ แม้หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรตำบลบางพลีน้อย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสารวัตรสถานีตำรวจภูธรตำบลบางพลีน้อย (ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีเดิม) แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเหมือนกับผู้ถูกฟ้องคดีเดิม คำฟ้องดังกล่าวจึงเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๔/๒๕๔๙)

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องนายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล โดยขอให้ศาลยกเลิกคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาทันตกรรมโรงพยาบาล และคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีถึงที่สุด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเป็นคดีนี้อีก แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสภามหาวิทยาลัยมหิดล ให้แตกต่างไปจากที่เคยยื่นฟ้องในคดีก่อนก็ตาม แต่ประเด็นข้อพิพาทที่ขอให้ศาลวินิจฉัยเป็นเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อนที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งถึงที่สุดไปแล้ว กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๘/๒๕๔๙)

คดีก่อนศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คดีถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเดียวกันกับคดีก่อนซึ่งเป็นประเด็นข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาฟ้องต่อศาลอีก แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีหลังเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีก่อนซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเดียวกัน จึงถือได้ว่าคู่กรณีในคดีนี้กับคดีก่อนเป็นคู่กรณีเดียวกัน กรณีจึงเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่ฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเกี่ยวกับการที่รถยนต์ของราชการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีสูญหาย แต่ศาลปกครองกลางไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว โดยคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำประเด็นดังกล่าวไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง



เชียงใหม่โดยเพิ่มผู้ถูกฟ้องคดีอีก ๒ ราย ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าเป็นฟ้องซ้ำ และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืน จึงเป็นกรณีที่คดีถึงที่สุดไปแล้วถึง ๒ ครั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีนำประเด็นเดียวกันมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองอีก แต่เปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงย่อมไม่อาจเป็นข้อยกเว้นให้ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะเป็นฟ้องซ้ำอันต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๘/๒๕๕๐)

๒) คำฟ้อง หมายความว่ารวมถึง คำฟ้องแย้ง คำร้องสอด และคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

คำฟ้องแย้งถือเป็นคำฟ้อง เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ฟ้องขอให้ผู้รับจ้างชดใช้ค่าเสียหายจากการผิดสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนไว้พิจารณา เนื่องจากฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมาผู้รับจ้างได้ยื่นฟ้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานชดใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาและยึดทรัพย์สินของผู้รับจ้างที่ใช้ในการก่อสร้าง คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมและฟ้องแย้งขอให้ผู้รับจ้างจ่ายค่าปรับที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จึงเป็นกรณีที่คู่กรณีเดียวกันฟ้องร้องในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุเดียวกับคดีที่ศาลได้มีคำสั่งชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องกันอีกตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๕/๒๕๕๐)

เดิมผู้ร้องสอดได้ยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดโดยอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่พิพาทซึ่งได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมขอให้ผู้ฟ้องคดีโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ร้องสอดแล้ว และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณาโดยวินิจฉัยว่าสิทธิของผู้ร้องสอดเป็นเรื่องบุคคลสิทธิอันอาจฟ้องบังคับต่อศาลยุติธรรมได้ ผู้ร้องสอดไม่อุทธรณ์จึงถือว่าศาลได้มีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว ต่อมาผู้ร้องสอดยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีอีกโดยอ้างว่าศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาว่าที่ดินที่พิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลอุทธรณ์ เห็นได้ว่าข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรณีจึงเป็นการยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดใหม่โดยอาศัยเหตุตามคำร้องเดิมที่ศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต้องห้ามมิให้ร้องกันอีกตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๓/๒๕๕๐)



คำขอให้พิจารณาคดีใหม่อยู่ในความหมายของคำฟ้อง เมื่อศาลปกครองสูงสุด เคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการ ตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาด คดีปกครองใหม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับ คำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ใช่คำพิพากษาหรือ คำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ที่อยู่ในหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาคดีใหม่ ดังนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นคดีนี้อีกโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคำขอให้ พิจารณาคดีใหม่ในครั้งก่อน จึงต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๐)

โดยที่คำขอให้พิจารณาคดีใหม่อยู่ในความหมายของคำว่าคำฟ้องตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย ดังนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ พิจารณาคดีใหม่อีกครั้งโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคำขอที่ศาลมีคำสั่งไม่รับไปแล้ว ถือได้ว่า คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๘๗ ของ ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๐/๒๕๕๐)

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอ ให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ไว้พิจารณา การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่อีกในคดีที่ศาลได้วินิจฉัย โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันซึ่งได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดแล้วนั้น กรณีจึงเป็นคดีที่ศาลได้มี คำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วจึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็น ที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๔/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อีก โดยอาศัยเหตุเดิมซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไปแล้ว กรณีถือเป็นคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว จึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกัน ฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๑)

หมายเหตุ โปรดดูเปรียบเทียบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๘/๒๕๕๑ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ



๓) คดีเดิมต้องถึงที่สุดแล้ว กล่าวคือ ศาลปกครองต้องมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว โดยคำว่าคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดนั้น รวมถึงคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วย

คดีเดิมศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วไม่ว่าคดีจะถึงที่สุดเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง หรือว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้โดยมีประเด็นที่ฟ้องและคำขอให้มีคำบังคับในเรื่องเดียวกัน จึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕/๒๕๔๕ ที่ ๔๓/๒๕๔๕ ที่ ๖๕๗/๒๕๔๖ ที่ ๖๘๙/๒๕๔๖ ที่ ๖๑๗/๒๕๔๗ ที่ ๖๙๖/๒๕๔๗ ที่ ๗๕๖/๓๕๔๗ ที่ ๘๔๗/๒๕๔๗ ที่ ๘๘๖/๒๕๔๗ ที่ ๙๑๐/๒๕๔๗ ที่ ๙๑๑/๒๕๔๗ ที่ ๙๓๗/๒๕๔๗ ที่ ๒๗/๒๕๔๘ ที่ ๑๓๐/๒๕๔๘ ที่ ๒๗๐/๒๕๔๘ ที่ ๓๘๔/๒๕๔๘ ที่ ๔๓๙/๒๕๔๘ ที่ ๒๕๑/๒๕๔๙ และที่ ๗๓๕/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

หมายเหตุ อย่างไรก็ตาม เคยมีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่ากรณีจะเป็นฟ้องซ้ำต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดี ไม่รวมถึงคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คดีเดิมศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยประเด็นเนื้อหาแห่งคดี เมื่อข้อพิพาทในคดีมีประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง แต่เมื่อคำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีประเด็นจะต้องวินิจฉัยในคดีนี้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ มิใช่เป็นประเด็นหรือข้อเท็จจริงเดียวกันกับที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยมาแล้วในคดีก่อนการฟ้องในคดีนี้จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๑)

คดีก่อนศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้กองทัพอากาศคินเงินค่าปรับสำหรับข้าราชการกองทัพอากาศที่เข้าศึกษาแพทย์ประจำบ้านในโรงพยาบาลของกองทัพอากาศ ที่ชำระไปแล้วบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยวินิจฉัยว่าเมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการร้องขอให้กองทัพอากาศคินเงินจำนวนดังกล่าว อีกทั้งไม่ปรากฏว่ากองทัพอากาศปฏิบัติไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนำกรณีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง



ศาลปกครองฯ จึงเห็นได้ว่าคดีก่อนเป็นกรณีที่ยังมิได้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกองทัพอากาศ ส่วนคดีหลังนี้ผู้ฟ้องคดีในคดีก่อนได้ถูกกองทัพอากาศฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องแย้งมาในคำให้การในประเด็นแห่งคดีเช่นเดียวกับคดีก่อน การฟ้องแย้งในประเด็นดังกล่าวในคดีหลังนี้จึงไม่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๕๑)

กระทรวงกลาโหมได้เคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินตามสัญญาสำหรับผู้ทหารราชการส่งไปศึกษาและรับโอนเข้าศึกษาในต่างประเทศ และสัญญาค่าประกันผู้ที่ศึกษาในต่างประเทศที่ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างเหตุว่าเนื่องจากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นคำฟ้องที่มีคู่กรณีเดียวกันและประเด็นแห่งคดีนี้เป็นประเด็นเดียวกันกับคดีก่อนก็ตาม แต่ในคดีก่อนศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีการวินิจฉัยเนื้อหาในคำฟ้อง และในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๕๒)

๔) ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันเป็นฟ้องซ้ำ

(๑) หากคดีเดิมศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลอีก ถือเป็นกรฟ้องซ้ำซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเคยนำคดีมาฟ้องและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทหาร ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ





เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีซึ่งมีประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองอีก จึงเป็นการฟ้องซ้ำต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๔/๒๕๕๕)

คดีเดิมศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องการทำเรือแห่งประเทศไทยให้ดำเนินการเลื่อนชั้นค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงาน การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องในคดีนี้ขอให้การทำเรือแห่งประเทศไทยปรับขึ้นค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นที่ได้เคยวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาแล้ว อันเป็นการฟ้องคดีที่ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีเคยนำประเด็นข้อพิพาทนี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมาก่อน และศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดี ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และขาดอายุความร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเดิมด้วยเหตุเดียวกันกับคดีก่อนซึ่งศาลมีคำวินิจฉัยและมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียกกรณีตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ หรืออ้างเหตุใหม่ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้และคดีมีประเด็นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองคงอ้างเหตุและพยานหลักฐานเดิม จึงเป็นการยื่นคำฟ้องในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน อันเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๒/๒๕๕๖)

(๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลอีก ถือเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องกรมชลประทานต่อศาลปกครองสงขลาเพื่อขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและค่าต้นไม้เพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสงขลามีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทน คดีถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมชลประทานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงเดียวกับคดีก่อนเพิ่มให้ผู้ฟ้องคดีอีก กรณีจึงเป็นคดีที่มีคู่กรณีเดียวกันกับคู่กรณีในคดีก่อน และประเด็นแห่งคดีนี้ก็ประเด็นเดียวกันซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลได้มีคำสั่งชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว อันต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แม้ว่าในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หลังจาก



ครบกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงิน จึงไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ และผู้ฟ้องคดีนำผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวมาเป็นเหตุในการยื่นฟ้องคดีนี้ก็ตาม แต่เนื่องจากคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ขอเงินค่าทดแทนเพิ่มเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งในคดีก่อน ได้มีการวินิจฉัยในประเด็นนี้ถึงที่สุดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๘/๒๕๕๐)

(๓) หากคดีเดิมศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลอีก ถือเป็น การฟ้องซ้ำ

ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและขอกลับเข้ารับราชการใหม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามโดยขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและขอกลับเข้ารับราชการใหม่อีก ดังนี้ จึงเป็นคดีที่คู่กรณีในคดีนี้เป็นคู่กรณีเดียวกันกับคู่กรณีในคดีก่อน และประเด็นแห่งคดีเป็นประเด็นเดียวกัน ซึ่งศาลได้วินิจฉัยคดีถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นคดีที่มีคำสั่งชี้ขาดถึงที่สุดไปแล้ว อันต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๔๖ ที่ ๒๙๖/๒๕๔๗ ที่ ๒๙๗/๒๕๔๗ ที่ ๙๓๘/๒๕๔๗ ที่ ๒๕๘/๒๕๔๘ ที่ ๓๐๕/๒๕๔๘ ที่ ๗๕๖/๒๕๔๘ และที่ ๖๘๓/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

หมายเหตุ แม้ผู้ฟ้องคดีจะเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีในคดีใหม่ก็ตาม ก็ถือว่าเป็นคู่กรณีเดียวกัน อันต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังปรากฏในคดีต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตำรวจภูธรภาค ๕ ตำรวจภูธรจังหวัดน่าน และตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่สั่งลงทัณฑ์กักขังผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องตำรวจภูธรภาค ๕ โดยกล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวน และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่สั่งกักขังผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกับที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งชี้ขาดมาแล้ว และคู่กรณีก็เป็นคู่กรณีเดียวกัน จึงเป็นการยื่นฟ้องที่ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๐/๒๕๔๖)

ศาลปกครองเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลและกระทรวงมหาดไทยชดเชยเงินค่าขาดรายได้จากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และค่าเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณหรือทางทำมาหาได้หรือ



ทางเจริญของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลอีกว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เนื่องจากหมดวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว จึงขอให้ชดใช้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเพื่อเรียกให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้เงินจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๕๐)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและนายกรัฐมนตรามีคำสั่งยกอุทธรณ์ตามมติ ก.ตร. ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับเรื่องไว้พิจารณาเพราะนายกรัฐมนตรามีมติเด็ดขาดแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีนำคดียื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมโดยศาลพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำข้อพิพาทเดียวกันนี้ไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกครั้ง และโอนมาเป็นคดีปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อพิพาทเดียวกันนี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอีกครั้ง กรณีจึงเป็นการนำข้อพิพาทซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันและมีคำขอบังคับในเรื่องเดียวกันกับคดีก่อนมาฟ้องเป็นคดีนี้ อีก อันเป็นการฟ้องซ้ำซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมชลประทานกับพวกขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างอ่างเก็บน้ำลำแะ แต่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงกรมชลประทานเพื่อให้พิจารณาจ่ายเงินค่าชดเชย แต่กรมชลประทานไม่แจ้งผลการพิจารณาหรือเหตุขัดข้องให้ทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเรียกค่าชดเชยดังกล่าว ถือเป็น การฟ้องคดีในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๕๐)

คดีก่อนผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการพิจารณา กลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์ที่งดจ่ายน้ำบาดาลแก่บ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพราะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คดีถึงที่สุด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำประเด็นที่ขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวมาฟ้องอีก โดยมีข้อพิพาทเช่นเดียวกับคดีก่อนที่ศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งถึงที่สุดไปแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก



ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๐/๒๕๕๐)

(๔) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่อาจถูกฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเดียวกันมาฟ้องต่อศาลอีก ถือเป็น การฟ้องซ้ำ

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานเทศบาล จำกัด ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ขอให้คืนเงินค่าหุ้นสหกรณ์ออมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานเทศบาล จำกัด ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง คดีถึงที่สุด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานเทศบาล จำกัด คืนเงินค่าหุ้นซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยเหตุอย่างเดียวกับคดีก่อน จึงต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๘/๒๕๕๐)

(๕) กรณียังไม่มีกรกระทำทางปกครองเกิดขึ้นใหม่

ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีข้อเท็จจริงและคำขอเช่นเดียวกับคำฟ้องเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีนี้ แม้จะมีการอ้างเหตุเพิ่มเติม แต่เมื่อเหตุดังกล่าวเป็นเหตุที่มีอยู่ตั้งแต่ขณะที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในคดีเดิมแล้ว การนำคดีนี้มายื่นฟ้องอีกจึงเป็นการยื่นคำฟ้องในเรื่องที่ได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๔๗)

การที่นายกเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานีมีคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๑๐๐๖ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขท่อน้ำทิ้งในบริเวณพิพาท โดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกันกับที่เคยออกคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๑๗๙๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขท่อน้ำทิ้งในคดีก่อน ซึ่งศาลมีคำพิพากษายกฟ้องและคดีเป็นอันถึงที่สุดแล้ว และการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งใหม่ของนายกเทศมนตรีดังกล่าว นั้น เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนและยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีถือปฏิบัติตามคำสั่งเดิมซึ่งศาลในคดีก่อนได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น หากได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด จึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๕๑)



## กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นฟ้องซ้ำ

ศาลฎีกามีคำพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้วว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ โดยใช้ดุลพินิจตามขั้นตอนและมีกฎหมายรองรับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่ได้มีคำพิพากษาชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วมาฟ้องร้องเป็นคดีอีกในประเด็นที่ได้มีการวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๙/๒๕๕๖)

**หมายเหตุ** กรณีนำคดีที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ยังมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยอ้างเหตุประการอื่นด้วย

(๑) กรณีวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมตามความในมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะนำเรื่องที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๕ ที่ ๑๒๑/๒๕๔๕ ที่ ๑๑๖/๒๕๔๖ ที่ ๑๕๓/๒๕๔๖ ที่ ๑๓๖/๒๕๔๗ และที่ ๓๗๗/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้ององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยต่อศาลแรงงานกลางเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๒ ว่า การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหักเงินโบนัสของผู้ฟ้องคดีกับพวก เป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๕๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้ศาลแรงงานกลางจะได้พิพากษามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดต่อสภาพการจ้างหรือไม่ แต่ได้พิพากษาว่า การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยปรับลดเงินโบนัสของผู้ฟ้องคดีลงร้อยละ ๓๐ มิได้ขัดต่อสภาพการจ้างหรือขัดต่อระเบียบปฏิบัติงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินโบนัส พ.ศ. ๒๕๒๓ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจ่ายเงินโบนัสตามฟ้องได้ จึงพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว และศาลฎีกาพิพากษาว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ที่ให้ปรับลดเงินโบนัสของกรรมการและฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจประจำปี ๒๕๔๑ มิได้ขัดต่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๕๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ และได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ จึงมีผลใช้บังคับ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ไว้แล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครอง



วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าขัดต่อระเบียบการปฏิบัติงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินโบนัส ขัดต่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และมาตรา ๕๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงเป็นการขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยในประเด็นเดียวกับประเด็นที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาซึ่งคดีได้ถึงที่สุดแล้ว คู่ความในคดีดังกล่าว รวมทั้งผู้ฟ้องคดียอมต้องผูกพันตามคำพิพากษานั้น ตามความในมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำคดีที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดดังกล่าวแล้วมาฟ้องให้ศาลปกครองวินิจฉัยอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๔๗)

(๒) การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการตามมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยสภาพ

คดีนี้มีมูลเหตุมาจากการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ช. ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏในเอกสารประกอบคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องนาย ช. ในข้อหาบุกรุก รบกวนการครอบครองที่ดินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๕๕/๒๕๓๓ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๗๓/๒๕๓๓ และศาลจังหวัดสงขลาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้พิพากษากลับเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่านาย ช. เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว และศาลฎีกาพิพากษาให้ยกฎีกาของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ เนื่องจากการอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง คดีถึงที่สุดเมื่อศาลจังหวัดสงขลาได้อ่านคำพิพากษาของศาลฎีกาในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชื้อนาย ช. ออกจากที่ดินดังกล่าว และใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีแทน และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อให้กลับมาเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคำฟ้องที่ขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยในประเด็นเรื่องสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ช. ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกับที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้มีคำพิพากษาและคดีได้ถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลนั้นเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการตามมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยสภาพ เมื่อคดีถึงที่สุดในศาลยุติธรรมแล้วผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๑/๒๕๔๕)

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง และศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑



มิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คำสั่งของศาลปกครองกลางจึงเป็นที่สุด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมาอีกจึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๕/๒๕๕๖)

ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอ้างเหตุเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกระบวนการพิจารณาสรรหา กสช. ทั้งหมด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ซึ่งรวมทั้งบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลอีก จึงเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันอันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๔๙)

คดีก่อนผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องการทำเรือแห่งประเทศไทยในมูลละเมิดเกี่ยวกับการไม่ปรับขึ้นค่าจ้าง ไม่เลื่อนขั้นค่าจ้าง ไม่จ่ายเบี้ยขยัน และเงินโบนัส ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และคดีถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุเช่นเดียวกับคดีก่อนมาฟ้องการทำเรือแห่งประเทศไทยต่อศาลอีก จึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด อ.ก.ค.จังหวัด คณะกรรมการข้าราชการครู และผู้อำนวยการโรงเรียน ขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มติของ อ.ก.ค. จังหวัด และมติของคณะกรรมการข้าราชการครูที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลปกครองมีคำพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการโรงเรียน และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งแม้ว่าจะฟ้องคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเข้ามาด้วย แต่ก็เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงและขั้นตอนในประเด็นว่าการดำเนินการทางวินัย และการออกคำสั่งทางปกครองลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการชอบหรือไม่ อันเป็นประเด็นและเหตุอย่างเดียวกันกับที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วในคดีก่อน จึงต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีนี้ฟ้องอีกตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๑/๒๕๕๐)

คดีก่อนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่ากระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ดำเนินการเวนคืนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีคำขอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี คดีถึงที่สุด ต่อมาผู้ฟ้องคดีนำข้อเท็จจริงในคดีก่อนมาฟ้อง โดยอ้างว่าการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้าครอบครองและใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนสิ้นอายุการใช้อย่างบังคับ เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้ส่งมอบที่ดินคืนให้ผู้ฟ้องคดี แม้คำขอในคดีก่อนกับคดีนี้จะต่างกัน แต่การที่ศาลจะพิพากษาหรือกำหนดค่าบังคับได้จำต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยละเลยไม่ดำเนินการเวนคืนที่ดินให้ผู้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งวินิจฉัยในคดีก่อนซึ่งถึงที่สุดไปแล้ว กรณีจึงต้องห้ามมิให้นำคดีมาฟ้องอีกตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๒/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่าดำเนินการชี้แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเนื้อที่ดินถึง ๒๑ ไร่ ทั้ง ๆ ที่ที่ดินสาธารณประโยชน์มีเพียง ๑๕ ไร่ ๓ งาน เท่านั้น จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้รังวัดเฉพาะพื้นที่ ๑๕ ไร่ ๓ งาน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีถอนหลักเขตที่ดินและหลักป้ายสาธารณประโยชน์ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และคดีถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีข้อพิพาทเดิมและคำขอบังคับเดิม เพียงแต่เปลี่ยนจำนวนเนื้อที่ดินสาธารณประโยชน์เป็น ๑๕ ไร่ กรณีจึงเป็นคดีที่มีคำสั่งชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีเดียวกันยื่นฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๒/๒๕๕๐)

การที่นายกเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานีมีคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๑๐๐๖ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขท่อน้ำทิ้งในบริเวณพิพาท โดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกันกับที่เคยออกคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๑๗๙๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขท่อน้ำทิ้งในคดีก่อน ซึ่งศาลมีคำพิพากษายกฟ้องและคดีเป็นอันถึงที่สุดแล้ว และการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งใหม่ของนายกเทศมนตรีดังกล่าว นั้น เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนและยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีถือปฏิบัติตามคำสั่งเดิมซึ่งศาลในคดีก่อนได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น หากได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด จึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๕๑)

เดิมผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้อำนวยการโรงเรียนกับพวกรวมสองคนต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกกั้นแกล้งไม่ให้ผ่านการประเมินวิทยฐานะครูชำนาญการ และศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีนี้โดยมีเนื้อหาของคำฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการโรงเรียนกั้นแกล้งไม่ให้ผ่านการประเมินวิทยฐานะ





ครูชำนาญการ พร้อมทั้งขอให้เพิกถอนการประเมินดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าเป็นคดีที่คู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อนและเป็นประเด็นเดียวกัน ซึ่งศาลได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว กรณีจึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๘/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพิ่มเติมจากคดีก่อน คือ นอกจากจะขอให้ศาลเพิกถอนการประเมินแล้ว ยังมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าในส่วนคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

คดีก่อนผู้ฟ้องคดีเคยนำข้อพิพาทเกี่ยวเนื่องกับคดีนี้ฟ้องผู้อำนวยการเขตห้วยขวางและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างเฉพาะส่วนที่อนุญาตให้ก่อสร้างระเบียงชั้นสอง ต่อมาผู้อำนวยการเขตห้วยขวางได้ออกใบอนุญาตตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เจ้าของอาคารพิพาทแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารส่วนที่เป็นระเบียงโดยก่ออิฐบล็อกเพื่อให้ระเบียงเปลี่ยนสภาพเป็นผนังอาคารถึงแนวอิฐบล็อกที่สร้างขึ้น ส่วนพื้นที่ระเบียงส่วนที่พ้นจากแนวเขตอิฐบล็อกแก้ไขเป็นหลังคาโรงรถ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเพิกถอนการออกใบอนุญาตดังกล่าว ศาลเห็นว่า การฟ้องในคดีนี้เป็นการใช้ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งต้องยกขึ้นว่ากล่าวในคดีเดิม จะนำข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษามาฟ้องเป็นคดีใหม่ไม่ได้ กรณีเป็นการนำคดีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว มาฟ้องคู่กรณีเดียวกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๕๑)

ศาลปกครองชั้นต้นเคยวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องคดีเกี่ยวกับการสั่งระงับการทำให้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทานของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์ คดีจึงเป็นอันถึงที่สุด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีดังกล่าวมายื่นฟ้องอีก แม้จะตั้งประเด็นว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยไม่ออกไปรับคำขอตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่มีคำขอตามฟ้องเดิมเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นเดียวกันอีก ดังนั้น การนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองอีกจึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๘/๒๕๕๙ ที่ ๓๖๘/๒๕๕๙ ที่ ๓๗๐/๒๕๕๙ ที่ ๓๗๑/๒๕๕๒ ที่ ๓๗๒/๒๕๕๒ และที่ ๓๗๔/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



## กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นฟ้องซ้ำ

(๑) หากคดีเดิมศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลใหม่หลังจากที่ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นการฟ้องซ้ำ

คดีเดิมศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้อุทธรณ์ต่อ ก.ค. แล้ว แต่ไม่ปรากฏหลักฐานการอุทธรณ์แต่ประการใด และ ก.ค. ยังมีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ถือว่าการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดียังไม่ครบขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องใหม่โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการแล้ว จึงมิใช่การฟ้องคดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๔๖ และที่ ๓๓/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) หากคดีเดิมศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลอีก และฟ้องข้อหาที่แตกต่างจากเดิมด้วย ย่อมไม่เป็นการฟ้องซ้ำ

คดีเดิมที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งสำรองราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในคดีดังกล่าวศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีแต่อย่างใด นอกจากนั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องด้วยมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยไว้และปรากฏว่าได้ล่วงเลยเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ซึ่งเป็นข้อหาที่แตกต่างจากคดีเดิม การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๑/๒๕๔๙)

(๓) แม้คดีก่อนและคดีหลังจะมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยอย่างเดียวกันก็ตาม หากเหตุที่ใช้วินิจฉัยแตกต่างกัน ย่อมถือว่ามีไต่ประเด็นที่วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน อันต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก



คดีก่อนผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเรื่องร้องทุกข์โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยอำนาจฟ้องคดีก่อนโดยอาศัยเหตุเกี่ยวกับอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ และการโอนคดีเรื่องร้องทุกข์มาเป็นคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรงการวินิจฉัยอำนาจฟ้องนี้จึงต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่มีเหตุที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และการโอนคดีเรื่องร้องทุกข์มาเป็นคดีของศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นแม้คดีก่อนและคดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเรื่องอำนาจฟ้องเช่นเดียวกัน แต่เหตุที่ต้องใช้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในคดีนี้ต่างจากเหตุที่ได้วินิจฉัยประเด็นในคดีก่อน ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในคดีนี้จึงมิใช่ประเด็นที่ศาลปกครองในคดีก่อนได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน คำฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นการฟ้องซ้ำกับคดีก่อนซึ่งต้องห้ามมิให้ฟ้องกันอีกตามข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๖/๒๕๔๘)

(๔) แม้คดีก่อนและคดีหลังจะมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเช่นเดียวกันก็ตาม หากเหตุระยะเวลาที่ใช้วินิจฉัยแตกต่างกันเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมถือว่ามีประเด็นที่วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันอันต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก

กระทรวงกลาโหมได้เคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาสำหรับผู้ทหารราชการส่งไปศึกษาและรับโอนเข้าศึกษาในต่างประเทศ และสัญญาค่าประกันผู้ที่ศึกษาในต่างประเทศที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างเหตุว่าเนื่องจากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นคำฟ้องที่มีคู่กรณีเดียวกันและประเด็นแห่งคดีนี้เป็นประเด็นเดียวกันกับคดีก่อนก็ตาม แต่ในคดีก่อนศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีการวินิจฉัยเนื้อหาในคำฟ้อง และในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนด



หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๕๒)

(๕) กรณีอื่นๆ

คดีเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการรับจดทะเบียนสหภาพแรงงานกรีนไลน์ ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจดทะเบียนสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และคดีถึงที่สุดแล้ว ส่วนคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งรับจดทะเบียนสหภาพแรงงานโดยไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้ ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องคดีนี้จึงไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีในประเด็นที่ศาลปกครองกลางได้เคยวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน การฟ้องคดีนี้จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔/๒๕๕๗)

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ติดตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงเพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงกันขวางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและมีบางส่วนของเสาไฟฟ้าล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการรื้อถอนเสาไฟฟ้าที่เป็นมูลแห่งคดีนี้ออกไปแล้วศาลไม่ต้องออกคำสั่งบังคับอีก การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการรื้อถอนเสาไฟฟ้างดงามมิได้ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีระงับไปโดยเด็ดขาด เพราะพฤติการณ์ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือติดตั้งเสาไฟฟ้าในทำนองกรณีพิพาทอีกต่อไปในอนาคต และขอให้ศาลสั่งห้ามหรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะมีผลเป็นการคุ้มครองต่อไปในอนาคต เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคาดการณ์เอาเองและไกลเกินกว่าเหตุ หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ถือเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๗/๒๕๕๗)

คำฟ้องคดีก่อนเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้งดใช้สถานีรถไฟธนบุรีในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๓ โดยให้ใช้สถานีรถไฟบางกอกน้อยแทน จากนั้นได้มีคำสั่งให้รถไฟวิ่งเข้าออกสถานีรถไฟธนบุรีตามปกติ ส่วนคำฟ้องนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งงดการเดินรถไฟเข้าออกสถานีรถไฟธนบุรีเป็นการถาวรตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ การออกคำสั่งทั้งสองครั้งถือได้ว่าเป็นการ



กระทำคนละกรณีแตกต่างกัน แยกจากกัน ตามคำฟ้องคดีนี้จึงมิใช่ประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัย เหตุอย่างเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องในคดีก่อน กรณีไม่เป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๖/๒๕๕๗)

การฟ้องคดีพิพาทในเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำเนื่องจากการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการอันจะถือได้ว่าเป็นที่สุดและจะนำมาฟ้องร้องกันอีกมิได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๕๐)

คดีก่อนผู้ฟ้องคดีได้เคยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน กรณีละเมิด ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว โดยในระหว่างนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี คำสั่งอีกฉบับหนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมในจำนวนเงินค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ เพิกถอนคำสั่งฉบับหลังเป็นคดีนี้ แม้ว่าคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะเป็นการแก้ไข เพิ่มเติมจำนวนเงินค่าเสียหายตามคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก่อน แต่ก็คำสั่งคนละฉบับ และเมื่อคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนเป็นการวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการ ฟ้องคดี ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่าคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ จึงไม่อาจเป็นการฟ้องคดีในประเด็นที่ศาลได้เคยวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาแล้วได้ กรณีไม่เข้าลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑ – อ.๕๙/๒๕๕๑)

เดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดให้จำหน่ายคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอน คำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานีที่ ๕๒๐๐๔/๘๗๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ที่สั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนคอนกรีตที่เทพื้นและโครงไม้มุงสังกะสีด้านหลังอาคารบริเวณทางหนีไฟ และ รื้อถอนผนังไม้กั้นด้านหลังระหว่างห้องแถวบริเวณทางหนีไฟ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นายกเทศมนตรีจึงร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีขอหา ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งพนักงานอัยการได้แจ้งให้พนักงานสอบสวนแจ้ง นายกเทศมนตรีจัดส่งคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๘๗๘ ๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบอีกครั้งหนึ่ง แต่นายกเทศมนตรี กลับมีคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๑๐๐๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนคอนกรีต ที่เทพื้นและโครงไม้มุงสังกะสีด้านหลังอาคารบริเวณทางหนีไฟ และรื้อถอนผนังไม้กั้นด้านหลัง ระหว่างห้องแถวบริเวณทางหนีไฟ ซึ่งผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิอุทธรณ์และคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของ นายกเทศมนตรีที่ ๕๒๐๐๔/๑๐๐๗ ๕ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดังกล่าวเป็นคดีนี้ ศาลเห็นว่า เมื่อคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ ๕๒๐๐๔/๑๐๐๗ ๕ และ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นคำสั่งทางปกครองและมีสภาพเป็น คำสั่งใหม่ต่างหากจากคำสั่งที่ ๕๒๐๐๔/๘๗๘ ๕ กรณีจึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๑)



**หมายเหตุ** มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งใหม่ โดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกันกับคำสั่งเดิมและการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์คำสั่งใหม่เช่นเดียวกับที่เคยยกอุทธรณ์คำสั่งเดิม นั้น ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนและยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีถือปฏิบัติ ตามคำสั่งเดิมซึ่งศาลในคดีก่อนได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น หากได้เป็นคำสั่ง ทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด จึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้ วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (โปรดดูคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๕๑)

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในสองคดีแรก เป็นการฟ้องคดีกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนคดีนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกัน แต่เป็นการ ฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายใหม่ ซึ่งเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คำฟ้องคดีนี้จึงมิใช่คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ห้าม คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๕๑)



## บทที่ ๕

### วิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### ๑. บททั่วไป

##### ๑.๑ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ข้อ ๕)

ในกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ข้อ ๕ วรรคสอง กำหนดให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยนำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองดังต่อไปนี้มาใช้ในการวินิจฉัยคดี ได้แก่

##### ๑.๑.๑ หลักผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองถือหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร แต่ไม่ไปไกลจนถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใดๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชน เป็นผู้เสียหาย หรือเป็นเจ้าของประเทศ นำกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่ตนไม่เห็นด้วยมาฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงกับการที่ศาลจะเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๑/๒๕๕๑ และที่ ๕๓๓/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

##### ๑.๑.๒ หลักเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริงที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานครและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยอ้างว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานครเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่โดยที่ในระหว่างเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำลังดำเนินการพิจารณาคดีนี้ในชั้นตรวจคำฟ้อง



เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ และการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดหรือไม่ นั้น ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) นี้ บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เมื่อไม่มีวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่าไม่มีประโยชน์ที่ศาลปกครองจะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะจำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความโดยมีพักต้องพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีก ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๑/๒๕๔๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๐/๒๕๕๐)

### ๑.๑.๓ หลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีไม่เสียค่าใช้จ่าย

กรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น แม้ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว ปรากฏหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมศาล คือ หลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีไม่เสียค่าใช้จ่าย กล่าวคือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะถือว่าเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง แต่สำหรับคดีที่ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลฟ้องเรียกร้องเงินหรือทรัพย์สินในจำนวนที่สูงเกินกว่าความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริงโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิฟ้องคดี ซึ่งการใช้สิทธิฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มภาระในการดำเนินคดีแก่คู่กรณีและศาลจนเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี หรือศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะมีการถอนคำฟ้อง ศาลก็จะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติ





จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือข้อ ๓๘ หรือข้อ ๘๒ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ จึงต้องสังคินค่าธรรมเนียมศาลให้ผู้ฟ้องคดีด้วย ตามข้อ ๕ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๒/๒๕๕๒ ที่ ๑๖๙/๒๕๕๑ และที่ ๘๐๐/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการนั้น เดิมศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลอาจคินค่าธรรมเนียมศาลให้ผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๙/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๕/๒๕๔๘ และที่ ๖๙๔/๒๕๕๐)

### ๑.๑.๔ หลักคำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม

แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ จะไม่ได้กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นคำฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อศาลปกครอง ไว้แล้ว สามารถยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ในกรณีใดบ้างไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คำขอ แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ แม้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม หรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลได้ตราบเท่าที่ยังไม่พ้นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ที่ศาลได้กำหนดตามข้อ ๖๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ก็ตาม แต่คำฟ้อง เพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวม การพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ศาลจึงจะรับคำฟ้องเพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติม คำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ เช่น ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำที่เป็น เหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน และต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ออามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครอง พิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือตามคำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด แล้วต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่



ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เป็นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๘/๒๕๕๑ ที่ ๘๙๓/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๑/๒๕๕๒)

### ๑.๑.๕ หลักศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจทางปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหลักทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ การประกอบกิจการขนถ่ายสินค้าประเภทแร่หรือปูนซีเมนต์เม็ดของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นกิจการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน การประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านอย่างเคร่งครัด เพื่อให้มีมาตรการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยในชีวิต สุขภาพ และอนามัยของประชาชนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่บุคคลใดๆ จะประกอบกิจการเฉกเช่นเดียวกับกรณีของผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการได้ ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปสั่งผ่อนผันหรืออนุญาตให้มีการประกอบกิจการดังกล่าวแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามข้อ ๗๗ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายสินค้าประเภทปูนซีเมนต์เม็ดและถ่านหินที่ทำเรือของผู้ฟ้องคดีไปก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการก้าวล่วงเข้าไปอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒/๒๕๕๑)



**หมายเหตุ** มีคำวินิจฉัยทำนองเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๕๑ ในกรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นายทะเบียนอาวุธรูปนกรุงเทพมหานคร ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีรับโอนอาวุธรูปน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลมีหรือใช้อาวุธปืนเป็นของนายทะเบียนเท่านั้น ศาลมีอาจก้าวล่วงไปบังคับให้นายทะเบียนต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอโดยไม่เปิดโอกาสให้นายทะเบียนได้ใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๐/๒๕๕๐ ในกรณีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การให้บุคคลต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในราชอาณาจักร ย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ การผ่อนผันหรือการอนุญาตให้บุคคลต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรจึงต้องพิจารณาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปสั่งผ่อนผันให้บุคคลต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

#### ๑.๑.๖ การชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล

คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของหลักกฎหมายปกครองคือ ต้องเป็นหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิ (โดยชอบ) ของเอกชน และในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิสาธารณะให้รอดพ้นจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเอกชน กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการเข้าประกวดราคาโดยถูกต้อง เพียงแต่มีปัญหาเรื่องคุณสมบัติเท่านั้น มิใช่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแต่ประการใด เมื่อเปรียบเทียบผลดีและผลเสียแล้วจะพบว่า ถ้าการดำเนินการว่าจ้างการก่อสร้างไม่ทันปีงบประมาณนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็จะไม่ได้งบประมาณก่อสร้างอาคารศูนย์วิทยบริการในปีนี้ แต่ก็อาจจะของบประมาณในปีต่อไปได้ โดยที่การให้การศึกษาก็ยังสามารถดำเนินการได้ต่อไป ในทางกลับกัน หากไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ ผลเสียก็จะตกแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่ได้รับการว่าจ้างให้ดำเนินการก่อสร้าง หากการพิจารณาได้ความว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้อง ก็ยากที่จะเยียวยาแก้ไขให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการเยียวยาและอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐและบริการทางการศึกษา เห็นว่า เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จะเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับอันเนื่องจากการทำสัญญาจ้างก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๕๖)



### ๑.๑.๗ แบบคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องมีรูปแบบและสาระสำคัญอย่างไร กรณีนี้จึงต้องพิจารณาเทียบเคียงกับคำอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๑ ของระเบียบเดียวกัน อันเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งตามข้อ ๑๐๑ ดังกล่าวได้กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยจะต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ดังนั้น คำร้องอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ จึงต้องมีรูปแบบและสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๑ ด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๔๔)

### ๑.๑.๘ หลักศาลที่มีอำนาจบังคับคดี

แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะมีได้กำหนดไว้ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหรือดำเนินการให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาให้ถูกต้องครบถ้วน คู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามผลแห่งคำพิพากษา แต่ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลที่มีอำนาจบังคับคดีหรือมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาล คือศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคำฟ้องข้อหาที่หนึ่ง ข้อหาที่สอง และข้อหาที่สาม ซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้วว่าแท้ที่จริงเป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองบังคับให้มีการปฏิบัติตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๗๓/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๗๕/๒๕๕๐ ไปยื่นต่อศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีดังกล่าวในชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำคำร้องขอให้ศาลปกครองบังคับให้มีการปฏิบัติตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ในคดีดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง ที่ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ตามคำฟ้องข้อหาที่หนึ่ง ข้อหาที่สอง และข้อหาที่สามไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๕/๒๕๕๒)

### ๑.๑.๙ หลักศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอ

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป มีหลักว่าศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหลักนี้ก่อให้เกิดข้อห้ามสองประการคือ ห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอและห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีเกินคำขอ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ฟ้องกรรมการขนส่งทางบกและกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒) ว่าละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารแท็กซี่มิเตอร์หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



โดยขอให้ (๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารให้แก่ผู้ขับรถรับจ้างบรรทุกโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร และ (๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและดูแลรับข้อพิจารณาเรื่องเรียนจากผู้ประกอบการขับรถรับจ้างบรรทุกโดยสารไม่เกินเจ็ดคนอย่างเป็นทางการ ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถรับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถแท็กซี่มิเตอร์ใหม่แล้ว ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๑ จึงหมดสิ้นไป แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องสองข้อ จึงต้องพิจารณาคำขอท้ายฟ้องข้อ ๒ ของผู้ฟ้องคดีด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแต่คำขอท้ายฟ้องข้อ ๑ แล้วมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเป็นการพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ ถือว่าศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีไม่ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในประเด็นคำขอท้ายฟ้องข้อ ๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๘/๒๕๕๒)

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายที่ห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้องเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น หากมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินคำขอได้ และศาลเห็นว่าการนี้เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ หรือเพื่อเยียวยาความเสียหายตามคำฟ้อง ศาลจึงยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อบทบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้เอกชนได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรมจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจมหาชนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเพื่อมิให้ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขัดขวางและต่อต้านการเวนคืน อันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ดังนั้น ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องโดยมีคำขอให้จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ (วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือให้ไปปรับเงินค่าทดแทนเบื้องต้น) ก็ตาม แต่การจ่ายดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ดำเนินการจ่ายเงินหรือวางเงินตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ หมายถึงวันที่ได้มีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนเบื้องต้นเสร็จสิ้นไปแล้ว การเยียวยาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนในกรณีเช่นว่านี้ จึงต้องคิดคำนวณดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ได้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนครั้งแรก จึงไม่อาจแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของ



ศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา นับแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒)

หมายเหตุ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ย โดยกำหนดวันเริ่มต้นคำนวณดอกเบี้ยมาในคำขอด้วยนั้น มีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า แม้ศาลจะเห็นว่าวันเริ่มต้นคำนวณดอกเบี้ยตามกฎหมายเป็นวันก่อนหน้าวันที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดในคำขอก็ตาม ศาลก็ไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ย นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดในคำขอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๔/๒๕๕๒)

### ๑.๑.๑๐ หลักการฟังความสองฝ่าย

ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง และข้อ ๔๙ วรรคหนึ่งของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อศาลจะได้รับฟังข้ออ้างหรือข้อเถียงจากพยานหลักฐานดังกล่าวด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม อันเป็นการก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นกับคู่กรณีในคดีเรื่องนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเป็นนายทหารสงเคราะห์ทางกฎหมาย กรมพระธรรมทูต กระทรวงกลาโหม ได้ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้คืนเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องข้อหาไว้พิจารณาพิพากษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานประกอบต่อศาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่กรณีได้ให้การหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้ออ้างหรือหักล้างข้อเถียงของตน อีกทั้ง กระบวนพิจารณาในชั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลปกครองชั้นต้นก็มิได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบแต่อย่างใด การที่



ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อมาจนมีคำพิพากษา กรณีจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงพิพากษายกคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและให้ศาลปกครองชั้นต้น ดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถูกต้องและมีคำพิพากษา หรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒/๒๕๕๒)

### ๑.๒ การยื่นหรือขยายระยะเวลา (ข้อ ๖)

การยื่นหรือขยายระยะเวลาตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ต้องเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เท่านั้น เช่น ระยะเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การตาม ข้อ ๔๗ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๕๒) หากเป็นระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้คู่กรณีกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายได้ ไม่ว่าจะกรณีใดที่ศาลเห็นสมควรหรือกรณีที่คู่กรณี มีคำขอก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๕๐) ยกตัวอย่างเช่น ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ คัดค้านคำพิพากษามาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่อาจยื่น หรือขยายได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ที่ ๓๙/๒๕๔๗ ที่ ๓๕๖/๒๕๔๗ ที่ ๔๐๑/๒๕๕๐ ที่ ๗๐๖/๒๕๕๑ ที่ ๙๙/๒๕๕๒ ที่ ๑๖๖/๒๕๕๒ ที่ ๒๐๒/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๗/๒๕๕๒ และที่ ๒๕๒/๒๕๕๒)

#### ๑.๒.๑ กรณีที่ศาลปกครองไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลา

##### (๑) เหตุผลส่วนตัว

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ แต่ผู้รับมอบอำนาจ ไม่สามารถจัดเตรียมเอกสารได้ทันและติดภารกิจจัดทำอุทธรณ์ฎีกาของศาลอื่นหลายคดี จึงไม่อาจจัดทำคำร้องอุทธรณ์คดีนี้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ นั้น เป็นเหตุผลส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีที่ปล่อยปละละเลย และการที่ผู้รับมอบอำนาจติดภารกิจดังกล่าว ก็ไม่ใช่เหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๐/๒๕๔๗)

เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีได้มีคำขอให้ขยายระยะเวลา ศาลย่อม มีอำนาจพิจารณาว่าจะสมควรอนุญาตให้ขยายระยะเวลาตามคำขอหรือไม่ ทั้งนี้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ จำหน่ายคดีออกจากสารบบความว่า ผู้ฟ้องคดีเพิ่งแจ้งผู้รับมอบอำนาจว่าต้องการอุทธรณ์คำสั่ง



แต่เนื่องจากเป็นระยะเวลากระชั้นชิด ทำให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำคำร้องอุทธรณ์ยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวเป็นเหตุผลส่วนตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี มิใช่เหตุผลเกิดจากความจำเป็นอันมีน้ำหนักเพียงพอที่จะให้ขยายระยะเวลาที่ยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘/๒๕๕๘)

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าติดงานศพที่เขยที่ต่างจังหวัดจึงทำให้ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลาได้ เป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างมาเป็นเหตุให้ศาลปกครองขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๔/๒๕๕๑)

### (๒) ความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี

การที่มารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาซึ่งได้จัดส่งทางไปรษณีย์ไว้แล้ว ต่อมาหมายแจ้งดังกล่าวสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงยกขึ้นเป็นเหตุขอขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เนื่องจากไม่อาจทำคำอุทธรณ์ได้ทัน เห็นว่ากรณีดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่เป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่ศาลสมควรอนุญาตให้ขยายระยะเวลาตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๕๙)

### (๓) พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

การขอขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่ระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นจะสิ้นสุดลง กระทั่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวภายในกำหนดเวลา ศาลปกครองสูงสุดจึงจะมีอำนาจพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้มีส่วนได้เสียนั้นได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาขยายระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนที่ระยะเวลาจะสิ้นสุดลง และยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามข้อ ๕๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ไว้พิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗/๒๕๕๒)

## ๑.๒.๒ กรณีที่ศาลปกครองอนุญาตให้ขยายระยะเวลา

แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องอุทธรณ์เกินกำหนดเวลา แต่โดยที่การโต้แย้งว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสันกลางอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและละเลยให้มีการใช้อาคารเป็นมัสยิดโดยมิชอบ สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อทรัพย์สินส่วนกลางและความสงบเรียบร้อยของ





ประชาชนในหมู่บ้าน เป็นคดีที่กระทบถึงประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้หนึ่งวัน และรับคำร้องอุทธรณ์นี้ไว้พิจารณาตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))

แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไปหนึ่งวัน แต่การที่จะยกระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์ขึ้นมาตัดเพื่อไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ย่อมไม่เป็นธรรม เพราะผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่ดินเป็นเอกสารแสดงการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ซึ่งในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวย่อมต้องมีการรังวัดตรวจสอบและระวางแนวเขตที่ดินจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย แต่ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินมีเพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. ๓ ซึ่งแสดงสิทธิครอบครอง เมื่อมีการกล่าวอ้างว่ามีการออกโฉนดทับที่ดินข้างเคียงหรือมีการรังวัดเพื่อออกโฉนดทับที่ดินที่มีโฉนดอยู่แล้ว จึงเป็นปัญหาที่ยังไม่อาจรู้ได้ว่าใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทที่แท้จริง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงให้ขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๕/๒๕๔๖)

### ๑.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ (ข้อ ๗)

ในกรณีที่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่ไม่ได้ปฏิบัติเช่นว่านั้นมีคำขอ โดยคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายอาจยกข้ออ้างเรื่องกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบดังกล่าวขึ้นว่ากล่าวได้เสมอไม่ว่าในเวลาใดๆ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ต้องยกขึ้นว่ากล่าวไม่ช้ากว่าแปดวันนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุนั้น ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไข หรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ คู่กรณีที่ยื่นคำขอจะต้องไม่ได้ดำเนินการอื่นใดขึ้นมาอีกหลังจากที่ได้ทราบเรื่องที่ผิดระเบียบนั้นแล้ว และต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การผิดระเบียบนั้นด้วย และหากศาลสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบใด ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่คู่กรณีละเลยไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด การเพิกถอนนั้นไม่ตัดคู่กรณีนั้นในอันที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นใหม่

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบไว้ทั้งกรณีที่ศาลเห็นเองและกรณีที่คู่กรณีมีคำขอ ดังนี้



## ๑.๓.๑ กรณีที่ศาลเห็นเอง

## (๑) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดหลง

การที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยรับคำฟ้องไว้โดยผิดหลง คำสั่งรับคำฟ้องจึงไม่เป็นที่สุดและศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องนั้นได้ เช่น

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมาภายหลังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้ดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินตามหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าตนถือโฉนดที่ดินผิดแปลง จึงยื่นคำขอให้แก้ไข แต่เจ้าพนักงานที่ดินก็มีได้ดำเนินการแก้ไขและมีได้ชี้แจงเหตุผลแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหมดตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๔๖)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้อง รวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้นตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่ทำให้มีการเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้อง ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และตามข้อ ๓๖ (๑) ข้อ ๓๗ วรรคสอง ข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่ทำให้มีการเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องดังกล่าวต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่มีอยู่แล้วในขณะยื่นคำฟ้องนั้น และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไปโดยผิดหลงในข้อเท็จจริง แม้ในกรณีที่ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุดังกล่าวในขณะที่มีคำสั่งรับคำฟ้อง หากต่อมาปรากฏในภายหลังศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้อง รวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้น เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการต่อไปจนถึงวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกแล้วพิพากษายกฟ้อง เพราะคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่อยู่ในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง คำสั่งรับคำฟ้องจึงหาได้เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ เดียวกัน ที่ไม่อาจเพิกถอนได้แต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๕๐)



**หมายเหตุ** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๑/๒๕๔๖ ที่ ๒๐๒/๒๕๔๖ ที่ ๒๐๓/๒๕๔๖ ที่ ๓๘๖/๒๕๔๖ ที่ ๕๑๑/๒๕๔๖ ที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ ที่ ๕๕๖/๒๕๔๗ ที่ ๖๙๕/๒๕๔๗ ที่ ๗๒๙/๒๕๔๗ ที่ ๔๕๙/๒๕๔๘ และที่ ๘๖๑/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

แม้จะเป็นคำสั่งรับคำฟ้องที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา ซึ่งเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ก็เพิกถอนได้

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งรับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น ถือเป็นที่สุดแล้วไม่อาจสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องเดิมแล้วสั่งใหม่เป็นไม่รับคำฟ้องได้นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่กำหนดให้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุดตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น ย่อมหมายถึง ในกรณีที่ ศาลสั่งรับฟ้องเพราะเหตุที่คำฟ้องที่ยื่นนั้นพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลเห็นว่า คดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้อีก เพราะระเบียบกำหนดให้ถือเป็นที่สุดแล้ว แต่ไม่ได้ห้ามศาลสั่งเพิกถอน กระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นหรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ เห็นสมควร ทั้งนี้ตามข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๔๘**)

กรณีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฟ้องว่า ผู้รับทุนการศึกษาประพฤติ ผิดสัญญาการรับทุนอุดหนุนการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับนิสิตโครงการ รับนักเรียนเข้าศึกษาหลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตร์ สาขาวิชาสถาปัตยกรรมไทยวิธีพิเศษ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้รับทุนการศึกษา และผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินพร้อมดอกเบี้ย แม้ข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะบัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องที่ยื่น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาเป็นคำสั่งที่เป็นที่สุดก็ตาม แต่บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวก็มีความหมายแต่เพียงว่าห้ามมิให้คู่กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกฟ้องคดี อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ไม่ได้ห้ามมิให้ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อปรากฏแก่ศาลว่าการมีคำสั่งดังกล่าวเป็นไปโดยผิดหลงอันเป็น การดำเนินกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด (**คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๕๑**)

**หมายเหตุ** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๗/๒๕๔๘ ที่ ๙๙/๒๕๕๐ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๐ ที่ ๑๐๑/๒๕๕๐ ที่ ๒๐๒/๒๕๕๐ และที่ ๗๖๐/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน



หากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดหลง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่เพิกถอนกระบวนการพิจารณาก่อน เป็นการไม่ชอบ

กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทำคำให้การ และนัดให้คู่กรณีมาไต่สวน โดยศาลผิดหลงว่าคำขอทำคำฟ้องเป็นคำขอที่ศาล กำหนดคำบังคับได้ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาตาม ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งๆ ที่คำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณายังคงมีอยู่ คำสั่งดังกล่าวจึงขัดแย้งกัน เพื่อให้คดีดำเนินไปโดยรวดเร็ว จึงเพิกถอน คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น คงเหลือไว้แต่คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))**

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและได้ดำเนินการ แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดหลง จึงเป็นการดำเนินกระบวนการ ที่ผิดระเบียบ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับฟ้องรวมทั้งกระบวนการ ที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้นเสียก่อนตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ แล้วจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลปกครองชั้นต้นกลับมีคำสั่งไม่รับฟ้อง ทั้งๆ ที่คำสั่งรับฟ้องยังมีอยู่ในสำนวน คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับฟ้องไว้พิจารณาจึงขัดแย้ง กับคำสั่งรับฟ้องเดิม จึงเป็นกรณีที่มิได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอน ศาลปกครองสูงสุด จึงยกคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ ให้ถูกต้องตามขั้นตอน ตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๔๕)**

กรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเกิดขึ้นในการพิจารณาของ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีอำนาจเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ดังกล่าว

โดยที่คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาของศาล และเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุที่มีอยู่แล้วในขณะยื่นคำฟ้อง เมื่อภายหลัง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติของคณะรัฐมนตรีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนเพื่อแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนหรือเสียหายกรณีคำนวณวันเกษียณอายุราชการของผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการ อธิบายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการปฏิบัติตามนั้น มิได้มีสภาพเป็นกฎที่ศาลปกครองสูงสุด จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มี ความจำเป็นต้องดำเนินกระบวนการต่อไป



จนถึงวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรก การที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงเป็นกรณีผิดหลง เห็นสมควรเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องรวมทั้งกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินการภายหลังจากนั้น เนื่องจากการดำเนินการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๕๖)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา แต่ปรากฏในศาลปกครองสูงสุดว่าคำอุทธรณ์นั้นมิใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นมาก่อนมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์จึงต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องสั่งยกอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๘ และมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการต่อมาตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔/๒๕๕๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนแผนที่แนวเขตหวงห้ามทำยพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๔ (๖) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ จึงทำให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรีฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ต้องถูกยกเลิกตามไปด้วย ดังนั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฉบับที่พิพาทถูกยกเลิก จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฉบับดังกล่าว ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีก การที่ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงเป็นการสั่งโดยผิดหลง เพราะไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลที่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา รวมทั้งการดำเนินการพิจารณา ต่อมาทั้งหมดของศาลตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๔/๒๕๕๑)

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยผิดหลงนั้น ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาตามข้อ ๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้เฉพาะกรณีที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดหลงในเรื่องเงื่อนไข การฟ้องคดีเท่านั้น หากเป็นกรณีที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดหลงในเรื่องอำนาจศาลแล้ว ศาลต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราวพร้อมทั้งจัดทำความเห็นในเรื่องของ



เขตอำนาจศาลส่งไปให้ศาลยุติธรรมพิจารณา ศาลจะฟังข้อเท็จจริงในสำนวนคดีและนำประเด็นแห่งคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาตามรูปคดีโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๖๘/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๖/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) กรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ไว้โดยผิดหลง

กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โดยหยิบยกข้อเท็จจริงใหม่ขึ้นโต้แย้งและเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดต้องมีคำสั่งยกอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินต่อมาตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๙/๒๕๕๑)

(๓) กรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดระเบียบ

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่ม โดยคำนวณค่าธรรมเนียมศาลเป็นรายแปลง ทั้ง ๆ ที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๖ แปลงเป็นผืนเดียวกันติดกัน ถูกเวนคืนในคราวเดียวกันตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ฉบับเดียวกัน ซึ่งถือว่ามีรัฐทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งหมดในคราวเดียวกัน จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ที่เรียกร้องทั้งหมด แต่ไม่เกินสองแสนบาท ตามที่ระบุไว้ในตารางที่ ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาในการสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบไปด้วย จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มเติม รวมทั้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖/๒๕๔๘)

ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ก็ต่อเมื่อ คู่สัญญาที่ถูกฟ้องร้องยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อระงับข้อพิพาททางอนุญาโตตุลาการ การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีข้อกำหนดระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ โดยที่คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องยังไม่ยื่นคำร้อง และศาลยังไม่ทำการไต่สวนตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการดำเนิน



กระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ จึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้อง และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาตรวจรับคำฟ้องใหม่ ตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๕๕/๒๕๔๙)

(๔) กรณีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคำขอวิธีการชั่วคราว โดยผิดระเบียบ

มติของคณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุกที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับการลดวันต้องโทษ โดยให้ผู้ฟ้องคดีต้องเข้ารับการอบรมก่อนปล่อยตัวเป็นเวลา ๔ เดือน อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และให้กรมราชทัณฑ์ ถู้อคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการฯ เดิมที่ให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีมาใช้บังคับ และมีคำสั่ง ให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ขอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องดำเนินกระบวนการกรณีดังกล่าวตามข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาและได้ดำเนินกระบวนการไปตาม ข้อ ๗๕ ข้อ ๗๖ และข้อ ๗๗ ของระเบียบดังกล่าว นั้น เป็นการดำเนินกระบวนการ ที่ผิดระเบียบมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น มิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบดังกล่าว ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษา และคำสั่ง กรณีจึงต้องเพิกถอนกระบวนการพิจารณาดังกล่าวตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๔๙ และที่ ๖๑๔/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทาง เดียวกัน)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่ง ทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราว โดยให้ระงับการดำเนินการใดๆ ตามคำสั่งกรมประชาสัมพันธ์ ในเรื่องการรับสมัครเข้ารับการคัดเลือกใหม่ การประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกและผู้ฟ้องคดี กลับเข้าไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน ๘ ๖ รวมทั้งห้ามมิให้ผู้อำนวยการ กองการเจ้าหน้าที่ ประธานคณะทำงานคัดสรรกลั่นกรองเพื่อคัดเลือกบุคคลเสนอเข้ารับ การประเมินผลงานและคณะทำงานคัดสรรกลั่นกรองเพื่อคัดเลือกบุคคลเสนอเข้ารับ การประเมินผลงาน เข้ามาเกี่ยวข้องกับการประเมินเพื่อแต่งตั้งข้าราชการทุกตำแหน่งของ กรมประชาสัมพันธ์จนกว่าคดีจะถึงที่สุด การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่อง การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามข้อ ๗๔ ข้อ ๗๖ และข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การดำเนินกระบวนการ ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ผิดระเบียบมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของ



กฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๑๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง กรณีจึงต้องเพิกถอนกระบวนการพิจารณาดังกล่าวตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๔/๒๕๕๑)**

การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้หลักเกณฑ์การสรรหาข้าราชการเพื่อไปรักษาการในตำแหน่งนายอำเภอในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งไม่จำกัดรุ่นผู้สำเร็จการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอมาใช้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรับสมัครข้าราชการเข้ารับการสรรหาตามประกาศไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เป็นการขอให้ศาลมีคำสั่งอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับคำขอไว้พิจารณา จะต้องดำเนินการตามข้อ ๖๙ ถึงข้อ ๗๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเป็นเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาและดำเนินการกระบวนการพิจารณาไปตามข้อ ๗๕ ถึงข้อ ๗๗ ของระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๕/๒๕๕๑)**

(๕) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับคำคัดค้านคำให้การโดยผิดระเบียบ

ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจรับคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะต้องห้ามตามข้อ ๔๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับคำคัดค้านคำให้การที่มีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิมไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๗ ของระเบียบเดียวกัน **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๕๑)**

### ๑.๓.๒ กรณีคู่กรณีมีคำขอ

การมีคำขอให้ศาลเพิกถอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ต้องมีคำขอก่อนศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี เช่น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นไม่ส่งสำเนาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไปให้ตนทำคำคัดค้านคำให้การนั้น เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องโต้แย้งคัดค้านก่อนมีคำพิพากษา แต่ต้องไม่ช้ากว่าแปดวันนับแต่วันที่ทราบเหตุดังกล่าว ตามข้อ ๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ยกกรณีดังกล่าวขึ้นโต้แย้งในศาลปกครองชั้นต้น จนกระทั่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นกรณีที่ไม้อาจยกข้อคัดค้าน





การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เห็นว่าผิดระเบียบขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔-อ.๗๕/๒๕๕๐)

#### ๑.๔ การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล (ข้อ ๑๓)

##### การยื่นโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

ที่ทำการไปรษณีย์เอกชนเป็นเพียงผู้ดำเนินการรับและรวบรวมสิ่งของเพื่อส่งทางไปรษณีย์เท่านั้น มิได้มีฐานะเป็นตัวการตัวแทนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ในการรับฝากสิ่งของทางไปรษณีย์แต่อย่างใด ดังนั้น การยื่นเอกสารหรือหลักฐานต่อศาลโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์เอกชน จึงไม่ถือเป็นการส่งต่อพนักงานไปรษณีย์ตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ต้องถือวันที่ทำการไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตีตราลงทะเบียนรับเอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นวันที่ยื่นเอกสารหลักฐานต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๑)

#### ๑.๕ การแจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร

##### ๑.๕.๑ การแจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ (ข้อ ๑๕)

การส่งคำสั่งไม่รับคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนนั้น ให้ถือว่าวันที่ที่ระบุในวันตอบรับเป็นวันที่ได้รับคำสั่ง แต่หากไม่ปรากฏวันที่ในใบตอบรับให้ถือว่าวันครบกำหนด ๗ วัน นับแต่วันส่งเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๑/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ตามหลักฐานใบไปรษณีย์ตอบรับ ซึ่งถือได้ว่าวันที่ระบุในใบตอบรับเป็นวันที่ได้รับแจ้งตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๙/๑ ประกอบกับข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๐/๒๕๕๕ ที่ ๖๐๒/๒๕๕๕ ที่ ๓๑๖/๒๕๕๖ และที่ ๔๑๕/๒๕๕๖)

##### ๑.๕.๒ กรณีที่ไม่พบผู้รับ (ข้อ ๑๖ วรรคสอง)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณาไปให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยส่งไปยังที่อยู่ใหม่ตามที่ได้รับแจ้งการเปลี่ยนแปลงที่อยู่จากผู้รับมอบอำนาจเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยบุคคลที่ทำงานอยู่ในสถานที่ดังกล่าวเป็นผู้รับไว้แทน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีโดยผู้รับมอบอำนาจ



จากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่ผู้รับแทนได้รับหนังสือนั้น ตามข้อ ๑๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หากผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ จึงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๔๖)

**หมายเหตุ** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๔๖ ที่ ๗๔๔/๒๕๔๗ ที่ ๑๔๓/๒๕๔๙ ที่ ๖๐/๒๕๕๐ ที่ ๔๔๑/๒๕๕๑ และที่ ๖๓๓/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

ศาลปกครองชั้นต้นมีหมายแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการแก้ไขคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนดตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายังไม่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล เมื่อปรากฏว่าตามหลักฐานไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับมีผู้ลงชื่อรับคำสั่งศาลไว้แล้ว และพนักงานไปรษณีย์ได้นำส่งหมายแจ้งคำสั่งศาล ณ สถานที่เดียวกันกับสถานที่ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏตามบัตรประจำตัวประชาชนที่ยื่นไว้ต่อศาล จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๐/๒๕๔๗)

การส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ออกเปลี่ยนแปลงไว้ ปรากฏตามหลักฐานตามใบตอบรับว่าได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลไว้เรียบร้อยแล้ว โดยพี่สาวของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับแทน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบแล้ว ในวันที่ที่ระบุไว้ในใบตอบรับตามข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ส่วนข้ออ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปทำงานต่างจังหวัด สถานที่ในการส่งหมายไม่มีโทรศัพท์ และความไม่เข้าใจถึงเอกสารของผู้ที่พักอาศัย เป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๘/๒๕๔๘)

เมื่อศาลได้ส่งคำสั่งศาลถึงผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว โดยมีผู้รับหมายไว้แทน แม้ผู้รับคำสั่งศาลไว้แทนผู้ฟ้องคดีจะไม่นำคำสั่งศาลไปมอบให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือว่าเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องกล่าวเอากับบุคคลผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อไป จะยกเอาเหตุผลส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีขึ้นอ้างเพื่อให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาขัดคำสั่งศาลไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๒/๒๕๕๐)



## ๒. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

### ๒.๑ อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียว (มาตรา ๖๑)

กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนด แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุในคำร้องที่ยื่นต่อศาลว่าเป็นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ แต่หากแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองชั้นต้น หากคำร้องดังกล่าวยื่นภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นก็ชอบที่จะดำเนินการตามข้อ ๔๘/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ต่อไป ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นนายเดี่ยวจะมีคำสั่งให้ยกคำร้องดังกล่าวไม่ได้ ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๐)

### ๒.๒ การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง

#### ๒.๒.๑ การส่งสำเนาคำฟ้อง (ข้อ ๓๓)

แม้การส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาเอกสารประกอบคำฟ้องต่อศาลได้กระทำเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดส่งสำเนาคำฟ้องตามคำสั่งศาลแล้ว โดยมอบให้เสมียนสำนักงานทนายความนำเอกสารดังกล่าวส่งทางไปรษณีย์ แต่เนื่องจากความพลั้งเผลอของเสมียนทนายความจึงนำส่งล่าช้า จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งศาล จึงสมควรให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีต่อไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๘/๒๕๔๙)

#### ๒.๒.๒ ความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง (มาตรา ๔๕ ประกอบกับข้อ ๓๗)

การเสนอคำฟ้องต่อศาลอาจเสนอเข้ามาในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอเข้ามาในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติม หรือแก้ไขคำฟ้อง หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจ หรือศาลเรียกให้เข้ามาก็ตาม หรือคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังต่อไปนี้เป็นคำฟ้อง ได้แก่ คำฟ้องเพิ่มเติม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๖-๖๑๗/๒๕๕๑) คำขอให้พิจารณาคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๐/๒๕๕๑) คำร้องสอด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๐/๒๕๕๑) และคำฟ้องแย้ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๐/๒๕๕๑)

การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าคำฟ้องจะต้องทำในรูปแบบใด เพียงแต่ต้องทำเป็นหนังสือตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยต้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่ง



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือคำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพแห่งข้อหาหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และมีคำขอที่ศาลออกคำสั่งบังคับได้ เช่น

คำฟ้องได้บรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพแห่งข้อหาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เอกชนรายหนึ่งวางท่อระบายน้ำในลำเหมืองสาธารณะทำให้น้ำไหลไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำเหมืองดังกล่าวได้ เป็นการบรรยายที่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวแล้ว และการขอต่อศาลให้หน่วยงานทางปกครองสั่งเอกชนหรือรั้วบริเวณที่ปิดกั้นทางน้ำเป็นคำขอที่ศาลออกคำสั่งบังคับได้ รวมทั้งคำฟ้องได้ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้ปรากฏลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีลงชื่อคำฟ้องแทนซึ่งปรากฏหลักฐานตามเอกสารใบมอบอำนาจที่เสนอมาพร้อมคำฟ้องแล้ว จึงเป็นคำฟ้องที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓/๒๕๕๐)**

หากคำฟ้องใดใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ ไม่ชัดเจน ไม่อาจเข้าใจได้ หรือมีรายการไม่ครบตามที่มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนด ถือว่าเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ หากข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งอำนาจในการตรวจคำฟ้องตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น แต่ในบางครั้งศาลปกครองสูงสุดได้ยกข้อ ๓๗ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบเดียวกันขึ้นอ้างในการตรวจคำร้องอุทธรณ์ด้วย **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๔/๒๕๕๑)**

กรณีที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามข้อ ๓๗ วรรคสอง นั้น มี ๓ กรณี คือ

๑) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

๒) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

๓) เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง



๑) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งอาจแก้ไขได้ ให้มีคำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดให้สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๘/๒๕๔๕ ที่ ๒/๒๕๔๖ ที่ ๔๓/๒๕๔๖ ที่ ๑๐๓/๒๕๔๖ ที่ ๒๒๖/๒๕๔๖ ที่ ๒๓๐/๒๕๔๖ ที่ ๓๔๗/๒๕๔๖ ที่ ๓๕๕/๒๕๔๖ ที่ ๓๙๑/๒๕๔๖ ที่ ๔๘๐/๒๕๔๖ ที่ ๖๔๑/๒๕๔๖ ที่ ๖๔๙/๒๕๔๖ ที่ ๗๓๐/๒๕๔๗ ที่ ๘๐๑/๒๕๔๗ ที่ ๑๘๘/๒๕๔๘ ที่ ๓๖๘/๒๕๔๘ ที่ ๗๑๙/๒๕๔๙ ที่ ๘๕๖/๒๕๔๙ ที่ ๒๓๑/๒๕๕๐ ที่ ๖๕๕/๒๕๕๑ และที่ ๑๕๑/๒๕๕๒)

(๑) กรณีคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

(ก) ไม่ได้ระบุการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และมีได้ระบุข้อเท็จจริงให้เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกระทำโดยส่วนตัว และไม่มีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับอย่างไร จึงเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องตามระยะเวลาและประเด็นที่ศาลปกครองกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๔๕)

กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากคำฟ้องมิได้บรรยายว่าคำสั่งที่ขอให้ศาลเพิกถอนนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งโดยชอบแล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขให้ครบถ้วนในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ระยะเวลาที่ศาลกำหนดอยู่ในช่วงมีวันหยุดติดต่อกันหลายวัน ในเทศกาลสงกรานต์ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องทำงานรับจ้างชั่วคราว และไปทำบุญ ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจและสับสนต่อคำสั่งของศาลนั้น เป็นข้ออ้างที่ล้นแต่ไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่อาจรับฟังได้ เพราะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๔๖)



คำฟ้องที่มีรายการไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีได้ระบุนุการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำโดยแจ้งชัด ถือได้ว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ แต่ข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นว่านี้เป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะอาศัยอำนาจในข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๖/๒๕๕๑)

(ข) ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุนุการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และมีได้ระบุข้อเท็จจริงให้เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกระทำโดยส่วนตัว และไม่มีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับอย่างไร จึงเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคำฟ้องที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องตามระยะเวลาและประเด็นที่ศาลปกครองกำหนด ศาลปกครองจึงชอบที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๔๕)

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร ๕ อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่คณะกรรมการเพื่อพิจารณาคณะสมบัติและประเมินผลงานบุคคลตำแหน่งนิติกร ๖ ว มีมติไม่ผ่านการประเมินผลงานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอขอรับการประเมิน จึงเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการเพิกถอนมติของคณะกรรมการฯ ที่ไม่ผ่านการประเมินดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีคำขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดก การเข้าทำประโยชน์ คำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนถูกต้องที่ศาลอาจเรียกให้คู่กรณีแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๕/๒๕๔๙)

(ค) ไม่ลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี

กรณีมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้รับมอบอำนาจยอมมีอำนาจลงนามในคำฟ้องได้ แต่เนื่องจากลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจท้ายคำฟ้องมีชื่อของผู้ฟ้องคดีอยู่ในวงเล็บกำกับ จึงเป็นกรณีที่ลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำฟ้อง ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะ



สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยแก้ไขการลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีท้ายคำฟ้องให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๓/๒๕๔๕)

(๒) กรณีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๖ ที่ ๒๑๘/๒๕๔๗ ที่ ๓๓๓/๒๕๔๗ ที่ ๘๓๗/๒๕๔๙ ที่ ๓๖๘/๒๕๕๐ และที่ ๗๔๘/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ศาลปกครองชั้นต้นได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าธรรมเนียมศาลมาชำระโดยอนุญาตให้ขยายระยะเวลาสองครั้ง รวมเป็นเวลา ๑๘๐ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลอีกเป็นครั้งที่ ๓ โดยอ้างเหตุเดียวกันว่ายากจน ปัจจุบันรับจ้างได้เงินมาเล็กน้อยซึ่งต้องใช้จ่ายในครอบครัวและในการศึกษาเล่าเรียนของบุตร ดังนั้น แม้ศาลจะอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลออกไปอีก ก็ไม่เป็นที่แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถนำเงินค่าธรรมเนียมศาลมาชำระได้ เพราะระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ขยายได้ล่วงเลยมานานมากแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลอีก จึงชอบแล้ว และกรณีดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๓/๒๕๔๖)

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่ศาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลาหลายครั้งจนศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แม้ต่อมาภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ามีเงินครบถ้วนพร้อมที่จะชำระค่าธรรมเนียมได้แล้ว ก็หาเป็นเหตุผลอันสมควรให้ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๖)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ยังมีรายละเอียดไม่ชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ อย่างไร และเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงิน อันเป็นคำขอตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และได้มีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องและชำระค่าธรรมเนียมให้ครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องให้ชัดเจนสมบูรณ์ตามคำสั่งศาล



โดยยืนยันว่าคำฟ้องสมบูรณ์แล้ว และไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่แจ้งสาเหตุของการไม่สามารถดำเนินการตามคำสั่งศาลได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่า อำเภอเมืองสมุทรปราการออกบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีให้แก่บุคคลอื่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย เนื่องจากได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เปิดใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็น การฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้อำเภอเมืองสมุทรปราการใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๘/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการโรงเรียนภูมิวิทยาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง) ออกคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือน (รอเลื่อน) ให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาล และศาลปกครองชั้นต้นไม่อนุญาตไปแล้วถึง ๓ ครั้ง ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลต่อศาลอีกเป็นครั้งที่ ๔ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลอีกต่อไป เมื่อครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในกำหนดเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๒/๒๕๕๑)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลออกไปอีกนับแต่วันครบกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตตามคำขอ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลออกไปอีกสามสิบวัน โดยอ้างเหตุเดียวกัน ซึ่งหากศาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลตามคำขอก็ไม่เป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมศาลตามคำขอได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้น





มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาล จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๕๒ ที่ ๘๓/๒๕๕๒ ที่ ๘๔/๒๕๕๒ ที่ ๘๕/๒๕๕๒ ที่ ๘๖/๒๕๕๒ และที่ ๘๗/๒๕๕๒)

### หมายเหตุ

(๑) คำร้องสอดเป็นคำฟ้อง ผู้ร้องสอดจึงต้องดำเนินการตามคำสั่งศาลตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ด้วย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้จัดส่งหมายแจ้งคำสั่งตามที่อยู่ซึ่งผู้ร้องสอดทั้งสองได้ให้ไว้ต่อศาล และที่อยู่ดังกล่าวตรงตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ร้องสอดทั้งสอง จึงเป็นการส่งหมายตามภูมิลำเนาของผู้ร้องสอดทั้งสองแล้ว ผู้ร้องสอดจึงต้องจัดส่งคำชี้แจงและพยานหลักฐานตามคำสั่งศาลภายใน ๗ วัน นับแต่ได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาล แต่การที่ผู้ร้องสอดทั้งสองกล่าวอ้างว่าได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลเกินระยะเวลาที่ศาลกำหนดโดยไม่ปรากฏว่าได้เร่งรัดทำคำชี้แจงและจัดส่งหลักฐานต่อศาล จนศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดมิได้ดำเนินการชี้แจงและส่งพยานหลักฐานต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดของผู้ร้องสอดไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๕๐)

(๒) กรณีคำฟ้องได้บรรยายถึงการกระทำทั้งหลายของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดตลอดจนมีรายการครบถ้วน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๓๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะพิจารณาในการสั่งคำฟ้อง ก็มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งคำฟ้องดังกล่าว โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสาร จึงเป็นเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งคำฟ้อง มิใช่เป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจัดส่งเอกสารก็เพียงพอว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพื่อที่ศาลจะนำมาประกอบการสั่งคำฟ้องเท่านั้น เมื่อคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนตั้งวินิจฉัยแล้วข้างต้น ก็ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งรับคำฟ้องและดำเนินการต่อไปตามข้อ ๔๒ ของระเบียบฯ เดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๐/๒๕๔๗)



## ๒) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

คำฟ้องเดิมฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการบุกรุกทางสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ทางสาธารณประโยชน์สัญจรไปมาได้ ตามปกติ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนถึงขั้นตอนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิ่มเติมว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ทำให้มีการรังวัดทางสาธารณประโยชน์รุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี คำฟ้องเพิ่มเติมจึงเป็นข้อกล่าวหาใหม่ที่ไม่อาจจะรวมพิจารณากับคำฟ้องเดิมได้ ถือว่าคำฟ้องเพิ่มเติมนี้เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองไม่อาจรับไว้และพิจารณารวมไปกับคำฟ้องเดิมได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๐/๒๕๕๙)

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ ๓๐ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ย่อมเป็นข้อไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลขอขบที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘/๒๕๕๑)

## ๓) เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ในชั้นตรวจคำฟ้องหากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตั้งแต่ในชั้นตรวจคำฟ้องแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นมีหน้าที่ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่จะต้องสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองชั้นต้นไม่จำเป็นต้องรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างใด เช่น

ศาลปกครองจะดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ เฉพาะแต่ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าคดีตามคำฟ้องนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา แล้วต่อมาในระหว่างพิจารณาคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองโต้แย้งว่าคดีตามคำฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลอื่น หรือศาลปกครองเห็นเองว่า คดีตามคำฟ้องนั้นมีไต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลอื่น ที่ได้มีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา จึงเป็นการมีคำสั่งโดยมีความเห็นผิดหลงไปว่าคดีตามคำฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เท่านั้น แต่หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตั้งแต่ในชั้นตรวจคำฟ้องแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นมีหน้าที่ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่จะต้องสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุด



ไม่อาจมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘-๒๑๗/๒๕๕๐)

### หมายเหตุ

(๑) การที่ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้อง และเอกสารประกอบคำฟ้อง และตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลายื่นฟ้อง เป็นสำคัญจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างในภายหลังในชั้นอุทธรณ์หรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับภายหลังเวลายื่นฟ้องหาได้ไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๕๐ และที่ ๒๕๙/๒๕๕๐)

(๒) ในการตรวจคำฟ้องเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองชอบที่จะพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ และการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดหรือไม่เท่านั้น ศาลปกครองไม่อาจพิจารณาก้าวล่วงไปถึงในส่วนเนื้อหาแห่งคดีได้ เช่น การที่รถยนต์คันเกิดเหตุตกลงไปในท่อระบายน้ำได้รับความเสียหาย จะเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ เป็นประเด็นแห่งคดีที่จะต้องพิจารณาภายหลังศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๘/๒๕๕๐) หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในชั้นตรวจคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำการต่อเติมอาคารให้ผิดไปจากเงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและขัดต่อกฎกระทรวง เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง แต่กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลว่า คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ถือว่าเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทหรือประเด็นที่เป็นเนื้อเรื่องแห่งคดีเสียตั้งแต่ในชั้นตรวจคำฟ้องเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๕๐)

### ๒.๒.๓ การส่งคำฟ้องไปศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ข้อ ๓๙ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ ซึ่งศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้ ดังนี้



เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะเสนอให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องคดีนี้ไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นการทำความคำสั่งโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของระเบียบดังกล่าว และมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๕๒)

### ๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริง

ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ๒ วิธี ได้แก่ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความ (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) และการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

๒.๓.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

#### ๑) คำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติม

หากคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดี่ยวชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การตามข้อ ๔๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว แต่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณากลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องให้การเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะกำหนดประเด็นดังกล่าวไปพร้อมกับคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การได้ มิใช่ประเด็นที่สมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลดังกล่าวโดยที่ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๔๒ วรรคหนึ่งของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๕๑)



สำหรับการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ได้กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นคำฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อศาลปกครองไว้แล้ว สามารถยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ในกรณีใดบ้างไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องกระทำก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และคำฟ้องเพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ศาลจึงจะรับคำฟ้องเพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๓/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๑/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**หมายเหตุ** เดิมศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องกระทำก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และจะต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้โดยอนุโลมตามข้อ ๖๒ วรรคสาม และข้อ ๔๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้ใช้หลักกฎหมายทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๓/๒๕๕๐)

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้ ดังนี้

(๑) การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องกระทำก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ย่อมมีผลให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ กล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและขอให้ศาลปกครองชั้นต้นออกหมายเรียกพยานบุคคลเพิ่มเติม จึงเป็นการขอให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการในเรื่องที่มีอาจดำเนินการได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๓/๒๕๕๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นแสวงหาข้อเท็จจริงครบ ๔ ขั้นตอนแล้ว แต่ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้มีคำสั่งกำหนดวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๕๖ และที่ ๕๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



(๒) คำฟ้องเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันกับคำฟ้องเดิม

คำฟ้องเพิ่มเติมหรือคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ เช่น ตามคำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมด หรือบางส่วน และต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือตามคำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครอง กำหนด แล้วต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เป็นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๓/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๑/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม**

คำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างมา ในคำฟ้องและเป็นประเด็นแห่งคดี จึงเป็นเพียงการเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อให้ชัดเจนและสมบูรณ์เท่านั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๕๕)

การเพิ่มเติมทุนทรัพย์จากคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้เงินเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม และเป็นปัญหาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฉบับเดียวกันกับคำฟ้องเดิม จึงถือได้ว่าเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อให้ชัดเจน และสมบูรณ์เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการยื่นคำฟ้องซึ่งขอหาในฟ้องเพิ่มเติมผิดไปจากคำฟ้องเดิม ทั้งนี้ ตามข้อ ๖๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๙)



เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดตามผลการดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้ศาลกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แม้คำฟ้องเพิ่มเติมจะเป็นคำขอใหม่ที่เป็นคนละข้อหากับคำฟ้องเดิม แต่ก็เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมและเป็นประเด็นแห่งคดีเดียวกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๓/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า การที่นายกเทศมนตรีตำบลโคกครามมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุพรรณบุรี และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และการที่คณะกรรมการประเมินผลงานของปลัดเทศบาลไม่ผ่านการประเมินผลงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการโอน (ย้าย) หรือคัดเลือกปลัดเทศบาลระดับ ๗ เนื่องจากจะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกรับลดตำแหน่ง จึงถือว่าคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันกับคำฟ้องเดิมได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๒/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่โรงไฟฟ้าพลังความร้อนปล่อยสารพิษและภาวะมลพิษ ทำให้ส่วนส้มของผู้ฟ้องคดีเกิดโรคพืชแทรกซ้อน มีลักษณะอาการสุกก่อนเก็บเกี่ยวและร่วงหล่นจากต้น โดยอ้างว่าได้รับความเสียหายเป็นจำนวน ๑๔๗ ไร่ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแถลงขอลดจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้องไว้คงเหลือเพียง ๒๐ ไร่ คิดเป็นเงินค่าเสียหาย ๑๐๖,๔๐๐ บาท และได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ เรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมโดยอ้างว่าแท้จริงแล้วส่วนส้มของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ๙๗ ไร่ แต่ที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายในครั้งแรกเพียง ๒๐ ไร่ เนื่องจากในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ทั้งหมด แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายใหม่โดยสามารถขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในส่วนค่าเสียหายเพิ่มเติมตามจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริง นั้นกรณีจะเห็นได้ว่า แม้ค่าเสียหายที่เรียกร้องในคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมีอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนยื่นฟ้องคดี แต่พออนุโลมได้ว่าเป็นกรณีที่คำฟ้องเดิมมีรายการระบุเหตุแห่งค่าเสียหายไม่ครบถ้วนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่แก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ



เดียวกัน อันเป็นมูลเหตุแห่งการละเมิดกรณีเดียวกันกับค่าเสียหายในส่วนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมพิจารณาชี้ขาดตัดสินไปด้วยกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๓/๒๕๕๑)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ยื่นไว้ต่อศาลได้ แต่คำฟ้องเพิ่มเติมเป็นคำฟ้อง ดังนั้น การยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องก็ต้องอยู่ภายใน กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายด้วย เช่น คดีเดิมเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ทำให้ คดีนั้นเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ต้องอยู่ภายใน ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔/๒๕๕๐ และที่ ๙๒/๒๕๕๐)

เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) กระทำการโดยนำดินไปกลบที่ดินที่เทศบาลได้ขุดทางระบายน้ำให้เต็มเหมือนเดิม อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าว โดยยื่นก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แม้จะยื่นภายหลังระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อเป็นเพียงการเพิ่มเติมคำขอในประเด็นพิพาทเดิม คือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย โดยมีคำขอเพิ่มเติมให้เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงเป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๖๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๘ และที่ ๒๐๙/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คดีข้างต้น ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำขอเพิ่มเติมคำฟ้องภายหลังระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นการยื่น เมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเป็นคดีละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ตั้งแต่ต้น โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเสียหายด้วยการกระทำการซึ่งเป็นคำขอที่ ศาลปกครองมีคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งการขอให้ศาลมีคำบังคับในคดีละเมิด ทางปกครองนั้น ไม่ได้จำกัดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงินเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้นำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดตั้งแต่ต้น ศาลจึงวินิจฉัยว่าการขอแก้ไข เพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย เป็นเพียงการเพิ่มเติมคำขอในประเด็น พิพาทเดิม ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้แตกต่างกับข้อเท็จจริงในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔/๒๕๕๐ กล่าวคือ กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่





ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเป็นการตั้งประเด็นพิพาทใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

### กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำฟ้องเพิ่มเติมไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้องขอให้กรมที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีที่มีแนวเขตที่ดินและเนื้อที่ถูกตัด แต่ตามคำฟ้องเดิมเป็นกรณีขอให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกเพิกถอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คำร้องขอเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้องดังกล่าว จึงเป็นคำขอบังคับใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างในคำฟ้องเดิม ทั้งไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินด้วยกันได้ เพราะการดำเนินการออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๔๖ และที่ ๓๘๙/๒๕๔๖)

คำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้นในข้อหาใหม่ และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งหรือกำหนดค่าบังคับเพิ่มเติมจากคำฟ้องเดิม ซึ่งเป็นคำขอใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ จึงเป็นคำขอเพิ่มเติมที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๔๗)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขายโรงงานสุราบางยี่ขันและโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงงานดังกล่าวพร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยมีได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและประมวลกฎหมายที่ดินเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า การที่บริษัท สุรามหาราษฎร์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานสุราบางยี่ขัน มีประกาศเลิกจ้างตามกฎหมายและสัญญาเช่า ซึ่งประกาศดังกล่าวอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการออกคำสั่งทางปกครอง จึงยังไม่เป็นผลใช้บังคับ ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งคืนสถานภาพการเป็นพนักงานและสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่โอนขายทรัพย์สินที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เห็นได้ว่าคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๘/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายกเมืองพิทยาและผู้อำนวยการแขวงเกาะล้าน เมืองพิทยา ทำการรังวัดที่ดินบริเวณหาดแสม และส่งมอบที่ดินแก่สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ภายหลังจากที่



ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาเฉพาะบางข้อหา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเพิ่มเติมคำฟ้อง ซึ่งเห็นได้ว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำร้องที่มีประเด็นและข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นใหม่ และมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ซึ่งต้องห้ามไม่ให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๓/๒๕๕๑)

คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีตำบลโคกคราม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลโคกคราม (นักบริหารงานเทศบาลระดับ ๕) อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ไปดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ระดับ ๕ รักษาการในตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ระดับ ๖ อันเป็นการปรับ ลด ปลด เปลี่ยน ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบ จึงมีคำขอข้อ ๒ ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้บรรยายฟ้องว่า ยังไม่ได้รับเอกสารหลักฐานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเพิ่งได้รับเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นสำคัญแห่งคดี จึงมีคำขอข้อ ๔ ให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลโคกครามที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ระดับ ๕ รักษาการในตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ระดับ ๗ ไปดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ระดับ ๕ รักษาการในตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ระดับ ๖ ซึ่งคำขอข้อ ๔ ของคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าว มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับคำขอข้อ ๒ ของคำฟ้องเดิม และเป็นประเด็นหลักแห่งคดีนี้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับไว้พิจารณา จึงให้รับคำขอข้อ ๔ ของคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๓/๒๕๕๑)

แม้ว่าตามคำฟ้องเดิมกับคำฟ้องเพิ่มเติมผู้ฟ้องคดีจะฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเหมือนกันก็ตาม แต่มูลคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่าละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นคนละหน้าที่กัน ตามคำฟ้องเดิมนั้นเป็นหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ แต่ตามคำฟ้องเพิ่มเติมเป็นหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ คำฟ้องเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลไว้แต่เดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้แต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๕๒)

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามคำฟ้องเดิมศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะในประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยไม่กันเขตประหวัดของพื้นที่อนุรักษ์ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปดำเนินการต่ออายุประหวัดซึ่งกำลังจะหมดอายุลง แต่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่ออายุประหวัดได้ โดยเหตุว่า



พื้นที่คำขออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงขอให้ศาลพิจารณาให้มีการต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้องเดิมมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรับคำขอต่ออายุประทานบัตรหรือมีคำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษามีคำสั่งตามคำฟ้องเพิ่มเติมเข้าด้วยกันกับคำฟ้องเดิมได้ จึงไม่อาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๔๘ วรรคสอง และข้อ ๖๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๒)

#### หมายเหตุ

(๑) ในการวินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีระบุคำฟ้องเพิ่มเติมมาในคำคัดค้านคำให้การแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในการพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องที่ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิดในการออก น.ส. ๓ ก. โดยระบุชื่อคำร้องเป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แต่เนื้อหาสาระได้แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเช่นเดียวกับที่ระบุในคำคัดค้านคำให้การ จึงถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นเพียงคำร้องเพื่อยืนยันคำคัดค้านคำให้การและมีคำขอเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๓/๒๕๔๗)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๘/๒๕๔๙ และที่ ๗๘๖/๒๕๔๙ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

(๒) คำฟ้องเพิ่มเติมต้องมีคำฟ้องเดิม หากคำฟ้องเดิมศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่มีคำฟ้องเดิมอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่เรียกค่าเสียหาย จึงเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๕/๒๕๔๙)

#### ๒) คำให้การและคำฟ้องแย้ง (ข้อ ๔๓ - ข้อ ๔๖)

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การเป็นหนังสือต่อศาลพร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องระบุโดยชัดแจ้งในคำให้การว่าตนปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องรวมทั้งเหตุแห่งการปฏิเสธหรือยอมรับเช่นนั้น



หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรมตามข้อ ๔๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และหากต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งตามระเบียบถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับเป็นที่ยุติไปแล้วในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๕/๒๕๕๑)

ในการทำคำให้การนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีมีข้อกล่าวหาใดๆ ต่อผู้ฟ้องคดี และประสงค์จะฟ้องผู้ฟ้องคดีกลับ ข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ โดยคำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า กฎหมายให้โอกาสแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาพร้อมกับยื่นคำให้การในฉบับเดียวกันก็ได้ หรือจะแยกไปฟ้องเป็นคดีต่างหากก็ได้ และหากพิจารณาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า นอกจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังได้เสนอข้อกล่าวหาผู้ฟ้องคดีต่อศาลมาในคำให้การด้วย ข้อกล่าวหาที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอต่อศาลนั้น จึงมีลักษณะเป็นคำฟ้อง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอข้อหาดังกล่าวต่อศาลมาพร้อมกับคำให้การ อีกทั้งยังเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม จึงถือได้ว่าข้อกล่าวหาและคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปรากฏมาในคำให้การดังกล่าวเป็นคำฟ้องแย้ง อันถือเป็นคำฟ้องตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๕๑)

อย่างไรก็ตาม คำฟ้องแย้งนั้นจะต้องเกี่ยวกับคำฟ้องเดิม หากคำฟ้องแย้งเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งและคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๑) นอกจากนั้น คำฟ้องแย้งยังต้องยื่นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย หากยื่นคำฟ้องแย้งเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเช่นเดียวกัน แต่คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเนื่องจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ไม่เป็นที่สิ้นสุด

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำฟ้องแย้งไว้ ดังนี้

(๑) คำฟ้องแย้งต้องเกี่ยวกับคำฟ้องเดิม

#### กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำฟ้องแย้งเกี่ยวกับคำฟ้องเดิม

กรณีฟ้องเดิมเป็นการฟ้องเรียกผู้รับจ้างและผู้ค้าประกันให้ชำระค่าปรับที่เกิดจากการทำงานล่าช้า การที่ผู้รับจ้างฟ้องแย้งขอให้ผู้ว่าจ้างใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการตรวจรับงานล่าช้าและค่าเสียหายจากการที่การก่อสร้างล่าช้าเพราะเหตุอุปสรรคอันเกิดจาก



ความผิดและความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ถือว่าเป็นฟ้องแย้งที่เกี่ยวข้องกับฟ้องเดิม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๑/๒๕๕๐)

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการผิดสัญญาซื้อขายเครื่องสูบน้ำดับเพลิง โดยผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งมาในคำให้การว่าไม่ใช่ฝ่ายผิดสัญญาเนื่องจากได้เปลี่ยนเครื่องยนต์ให้ถูกต้องตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธไม่ตรวจรับพัสดุ ขอให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินประกันตามสัญญาและค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยเป็นการฟ้องโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยเรียกค่าเสียหายและเงินประกันตามมูลสัญญาเดียวกันกับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้ชำระเงินตามสัญญาซื้อขายเครื่องสูบน้ำดับเพลิง กรณีจึงเป็นคำฟ้องแย้งที่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมตามข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๕๑)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งเรียกค่าเสียหายตามมูลสัญญาทางปกครองฉบับเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องแย้งที่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมและถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๑)

คำฟ้องแย้งในส่วนที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเจตนาเข้าทำหนังสือรับสภาพหนี้ผ่อนชำระหนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีบังคับให้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าวไม่มีผลบังคับและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไป ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาผ่อนชำระหนี้ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นคำฟ้องแย้งที่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๑)

#### กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำฟ้องแย้งไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม

การที่กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) อ้างว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการจ่ายบำเหน็จตกทอดจึงขอฟ้องแย้งให้ศาลปกครองพิพากษาว่าการจดทะเบียนสมรสระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้ามรดกเป็นโมฆะนั้น เมื่อการจดทะเบียนสมรสระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้ามรดกได้ดำเนินการก่อนที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจึงไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กล่าวในคำฟ้องแย้งว่าการคงสภาพเป็นทะเบียนสมรสอยู่จนเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้น เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างไรแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่เพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับฟ้องเดิมซึ่งผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้มีการจ่ายบำเหน็จตกทอดอย่างไร คำฟ้องแย้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๕๕)

ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้แล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจหรือจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม



ที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงไม่รับคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้ คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๑)

(๒) ฟ้องแย้งต้องฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้างชุดลอกหนองไทร ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประกันตามสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไว้ ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การและฟ้องแย้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา และขอให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าปรับตามสัญญาจ้างดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับฟ้องเดิม แต่คำฟ้องแย้งนั้นถือเสมือนคำฟ้องใหม่ตามข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การยื่นฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาและรับเงินมัดจำและเรียกค่าปรับตามสัญญาในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงสิทธิเรียกร้องที่จะบังคับเอาจากการผิดสัญญาทางปกครองที่พิพาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องแย้ง เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ กรณีเป็นการยื่นคำฟ้องแย้งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๔๙)

คำฟ้องแย้งถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ตามข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การยื่นฟ้องแย้งจึงต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๑/๒๕๕๐)

๓) คำคัดค้านคำให้การ (ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘)

การส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลตามข้อ ๔๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น เป็นดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้น หากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีมีเพียงพอที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีดุลพินิจที่จะไม่ส่งสำเนาคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การตามข้อ ๔๗ ของระเบียบดังกล่าว ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๙ และที่ อ.๗๔ - อ.๗๕/๒๕๕๐)

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำคัดค้านคำให้การไว้ ดังนี้



## (๑) ต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาลแล้ว ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ ๔๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๕๒) หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามข้อ ๔๗ วรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว หากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๔/๒๕๕๕ ที่ ๗๘/๒๕๕๖ ที่ ๓๑๑/๒๕๕๖ ที่ ๒๑๙/๒๕๕๗ ที่ ๕๙๙/๒๕๕๗ ที่ ๔๕/๒๕๕๘ ที่ ๔๖/๒๕๕๘ ที่ ๕๒๔/๒๕๕๙ ที่ ๑๕๓/๒๕๕๐ และที่ ๔๙๒/๒๕๕๑) อย่างไรก็ตาม การสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ เป็นอำนาจดุลพินิจของศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือไม่ก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๕๕ และที่ ๓๒๐/๒๕๕๕) โดยศาลต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและเหตุผลอันสมควร รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีด้วยว่า มีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งศาล หรือมีเจตนาที่จะทิ้งฟ้องหรือไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๕๙ และที่ ๖๐/๒๕๕๐) และการที่ศาลจะใช้ดุลพินิจจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต้องเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลหรือข้อกำหนดนั้นๆ จะเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีต้องล่าช้า หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง หรือก่อให้เกิดความไม่ถูกต้องหรือไม่เที่ยงธรรมเท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๖/๒๕๕๑)

**กรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลอันสมควร**

ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากพยานหลักฐานที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งให้เป็นพยานหลักฐานที่เลือนรางและขาดหายไป แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลส่งพยานหลักฐานชุดใหม่ แสดงว่าผู้ฟ้องคดียังมีความประสงค์ที่จะทำคำคัดค้านคำให้การอยู่ ผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ศาลสมควรที่จะทำการตรวจสอบพยานหลักฐานที่ส่งไปก่อนว่าเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๙/๒๕๕๙)



เมื่อพิเคราะห์ถึงรูปคดีและเหตุผลตามคำร้องอุทธรณ์ที่ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนด เนื่องจากในช่วงที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสำเนาคำให้การ และหมายแจ้งให้ทำคำคัดค้านคำให้การเป็นช่วงสั้นปีงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีมีราชการประชุมในต่างจังหวัดและในกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้รับซองเอกสาร แต่มิได้เปิดผนึกเพื่อนำเสนอต่อผู้ฟ้องคดี และได้ตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนว่าจะต้องทำคำคัดค้านคำให้การภายในสามสิบวัน แต่ได้ใส่แฟ้มนำเสนอตามปกติในช่วงสั้นปีงบประมาณ อันเป็นช่วงที่ผู้ฟ้องคดีติดราชการและมีการประชุมจำนวนมาก ทำให้แฟ้มดังกล่าวพลัดหลงไปไม่ได้ผ่านการนำเสนอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนด กรณีนี้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือทิ้งฟ้อง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีต่อไป **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๔๙)**

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนล่าช้าไปยี่สิบสองวันแต่ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีหกวัน โดยอ้างเหตุที่ล่าช้าว่า ระหว่างที่ศาลมีคำสั่งนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปบวชเป็นพระภิกษุและได้รับหมายศาลจากญาตินำมาให้ที่บ้านภายหลังจากการกลับจากการปฏิบัติธรรม ถือว่ามีเหตุอันควรที่ไม่สามารถทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดได้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๕๑)**

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดี เพิ่งรับทราบคำสั่งที่ให้ทำคำคัดค้านคำให้การ เนื่องจากบุคคลของผู้รับมอบอำนาจลงลายมือชื่อรับเอกสารไว้แต่มิได้แจ้งให้ผู้รับมอบอำนาจทราบ อีกทั้งผู้รับมอบอำนาจเพิ่งเดินทางกลับภูมิลำเนาของตน เป็นเหตุให้ไม่สามารถยื่นคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนดเวลาได้ อีกทั้งกรณีนี้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนาที่จะละเลยไม่ดำเนินการทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นสมควรให้ดำเนินคดีต่อไป **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๕๑)**

แม้การแจ้งให้ศาลทราบว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ จะไม่ได้กระทำภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดและเกิดความบกพร่องของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเอง แต่จากการที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งศาลแล้วได้ส่งหนังสือแจ้งให้ศาลทราบในทันที ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ศาลจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปโดยมิได้ละเลยหรือละทิ้งคดี และการดำเนินคดีต่อไปก็มีได้ ทำให้คู่กรณีเสียสิทธิหรือเสียความยุติธรรม กรณีจึงมีเหตุอันสมควรให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีต่อไป **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๕๒)**





## อ้างว่าไม่ได้รับแจ้งคำสั่งศาลโดยชอบ

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ส่งคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การไปยังตัวผู้ฟ้องคดีโดยตรง โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังบ้านที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี นั้น ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้รับคำสั่งเรียกนั้นเอง แต่มีบุคคลอื่นซึ่งไม่ปรากฏว่าเป็นบุคคลที่อยู่หรือทำงานในบ้านที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับแทน จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเรียกนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ จึงไม่อาจถือได้ว่าไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป อันจะเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๐/๒๕๔๕**)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้จัดส่งคำให้การไปให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ โดยส่งคำสั่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เมื่อคำสั่งศาลส่งถึงที่อยู่ของผู้รับมอบอำนาจ ปรากฏว่าผู้ลงลายมือชื่อรับคำสั่งศาลดังกล่าวเป็นพนักงานทำความสะอาดพลตที่อยู่อาศัย ไม่ใช่เป็นพนักงานในสำนักงานของผู้รับมอบอำนาจ การที่ผู้รับมอบอำนาจกล่าวอ้างว่าไม่ได้รับการแจ้งข้อความในหนังสือที่จัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับและข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนทำให้พอเชื่อได้ว่าผู้รับมอบอำนาจมิได้รับแจ้งคำสั่งศาลที่ให้ทำคำคัดค้านคำให้การภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป คำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ต้องด้วยข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งจำหน่ายคดีและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามรูปคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๐/๒๕๔๖**)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปตามที่อยู่ของผู้รับมอบอำนาจผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าผู้รับมอบอำนาจแจ้งศาลตามคำฟ้อง ปรากฏตามเอกสารใบตอบรับของไปรษณีย์ว่ามีบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นบุตรของผู้รับมอบอำนาจรับไว้แทน แต่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างว่าบุคคลที่รับไว้แทนดังกล่าวมิใช่บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทำคำคัดค้านคำให้การในวันดังกล่าว คำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ต้องด้วยข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งจำหน่ายคดีและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามรูปคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๗/๒๕๔๘**)



ศาลเห็นว่าเป็นคดีมีค่าธรรมเนียมศาลและผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งชี้แจงเหตุผลแล้ว

ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ และไม่มีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนด เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ในวันถัดมาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่มีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนด โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจำหน่ายคดี และมีคำสั่งใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีและมูลค่าของคดีดังกล่าว กรณีจึงไม่มีเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีจะละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นหรือทักฟ้อง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นควรให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้พิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีต่อศาล เพื่อศาลจะได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เกิดความเป็นธรรมต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๕/๒๕๔๖)

การที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาจะดำเนินคดีจนถึงที่สุดประกอบกับได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นที่มีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การภายในเวลาที่ศาลกำหนด จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาละเลยในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๔๗)

อ้างว่าไม่รู้กฎหมายหรือไม่เข้าใจกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์และไม่เข้าใจวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ไม่มีเจตนาจงใจขาดนัดยื่นคำคัดค้านคำให้การ นั้น เป็นกรณีที่มีได้เกิดจากเจตนาจงใจเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะให้โอกาสผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๕/๒๕๔๗ ที่ ๓๓๗/๒๕๔๘ และที่ ๗๗/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

หมายเหตุ กรณีอ้างว่าไม่เข้าใจในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้น บางคดีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลที่มีคำเตือนด้านหลังแล้ว ก่อนได้รับคำสั่งศาลให้จำหน่ายคดี การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งโดยอ้างว่าไม่รู้กฎหมายจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่จะรับไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๕/๒๕๔๗) เพราะ



การอ่านข้อความในคำสั่งศาลเพื่อให้ทราบเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัตินั้น หากจำเป็นต้องมีความรู้ด้านกฎหมายหรือที่ปรึกษากฎหมายแต่อย่างใด คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๕๒)

อ้างว่ามีได้ทำคำคัดค้านคำให้การเนื่องจากเห็นว่าคำฟ้องและคำให้การน่าจะเพียงพอแล้ว

การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ และไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวว่า ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นการสละสิทธิของตนที่จะเพิ่มข้อต่อสู้ในชั้นคัดค้านคำให้การ และคดีมีสาระเพียงพอที่ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ประกอบกับกรณีมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีหรือทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลล่าช้าหรือเสียความยุติธรรมแต่อย่างใด กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๖/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** เดิมศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความเข้าใจว่าคำฟ้องและคำให้การน่าจะเพียงพอที่จะทำให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้แล้ว จึงมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนดระยะเวลาที่ศาลกำหนดนั้น โดยที่คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การมีคำเตือนชัดแจ้งว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลปกครองทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบคำเตือนในการทำคำคัดค้านคำให้การแล้วแต่มิได้ปฏิบัติตาม ไม่ชอบตามข้อ ๔๗ วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๗/๒๕๕๖)

อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีการศึกษา เช่น เป็นอดีตข้าราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๕ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ย่อมมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย หลักการปฏิบัติราชการ และการบริหารงานบุคคล ศาลจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลและไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๒/๒๕๕๑)

**กรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุผลอันสมควร**

ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามหมายแจ้งคำสั่งศาล และมีได้มีการแจ้งให้ศาลทราบเป็นหนังสือว่าไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป แม้ว่าต่อมาจะได้



มีการอุทธรณ์ว่าได้มีการยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาซึ่งพยานส่วนใหญ่เป็นพยานบุคคลจึงไม่สะดวกที่จะทำคำคัดค้านคำให้การได้ตามกำหนดเวลานั้น กรณีดังกล่าวมีอาจถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจทำคำคัดค้านคำให้การหรือแจ้งเป็นหนังสือต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด การที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจึงชอบแล้วตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๕๙)

แม้ผู้รับมอบฉันทะให้ฟ้องคดีแทนผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเพิ่งทราบว่า ศาลมีคำสั่งเรียกให้ทำคำคัดค้านคำให้การ และในช่วงเวลาก่อนหน้านั้นก็ป่วยเจ็บต้องเข้า รักษาตัวเป็นเวลานาน แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ และมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การตามที่ร้องขอ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ดำเนินการทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองชั้นต้น ชอบที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่สามารถทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ได้ภายในเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าประสงค์จะให้ศาล พิจารณาพิพากษาคดีต่อไปหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีมิได้ชี้แจงตามคำสั่งศาล แต่ได้ยื่นคำขยายเวลา ทำคำคัดค้านคำให้การออกไปอีกสามสิบวัน เห็นได้ว่า แม้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะเข้า หลักเกณฑ์ตามข้อ ๔๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ ที่ศาลอาจมีคำสั่ง จำหน่ายคดีได้ แต่ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการให้อำนาจดุลพินิจที่ศาลอาจมีคำสั่งได้ตาม ข้อเท็จจริงในแต่ละคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๕๒)

อ้างว่าผู้รับมอบอำนาจไม่เอาใจใส่หรืออ้างความบกพร่องของ ผู้รับมอบอำนาจ

เมื่อทนายความในสำนักงานของทนายความผู้รับมอบอำนาจจาก ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับคำสั่งศาลไว้แทน ต้องถือว่าทนายความผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน ได้รับทราบคำสั่งศาลแล้วแต่ทนายความมิได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การตามคำสั่งศาลภายในเวลา ที่ศาลกำหนด เมื่อเหตุเกิดจากความไม่ติดตามเอาใจใส่ในการดำเนินคดีและความบกพร่อง ในการดำเนินการในสำนักงานของทนายความผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน ศาลจึงมีคำสั่ง จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๕๘ และที่ ๗๒๗/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับ คำสั่งศาลที่ให้ทำคำคัดค้านคำให้การ เนื่องจากการจัดส่งเอกสารของศาลนั้น เมื่อมาถึง สำนักงานแล้ว เอกสารดังกล่าวจะอยู่ร่วมกับเอกสารอื่นๆ ของแต่ละหน่วยงาน อาจทำให้ คำสั่งศาลพลัดหลงไปยังหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นความบกพร่องอันเกิดจาก หน่วยงานของผู้ฟ้องคดี อันเป็นปัญหาภายในของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่มีสาเหตุมาจากเจ้าพนักงาน



ไปรษณีย์นำส่งหมายแจ้งคำสั่งศาลโดยพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ทำ คำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล และมีได้แจ้งให้ศาลทราบว่าจะไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ด้านหลังหมายแจ้งคำสั่งศาลก็ได้มีคำเตือนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔๗ วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลอันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๕๑)

### อ้างว่าย้ายที่อยู่

ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยส่งไปยังผู้ฟ้องคดีตามที่อยู่เช่นเดิม ซึ่งเป็นที่อยู่ที่ใช้ติดต่อตั้งแต่เวลายื่นคำฟ้องแล้ว โดย พี่สาวผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับ และผู้ฟ้องคดีก็สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ได้ภายในกำหนดเวลาที่ศาลกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ย้ายที่อยู่ จึงเป็นเหตุให้ ไม่ได้รับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทำคำคัดค้านคำให้การ นั้น เป็นคำกล่าวอ้างที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๖/๒๕๔๘)

(๒) ต้องไม่มีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด (ข้อ ๔๘ วรรคสอง)

คำคัดค้านคำให้การที่ยื่นต่อศาลโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ ต่างจากคำฟ้องและคำให้การ ต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๒/๒๕๔๖)

### กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำคัดค้านคำให้การมีประเด็นหรือคำขอ เพิ่มขึ้นใหม่

กรณีที่ฟ้องว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตจังหวัดเพชรบุรีที่วินิจฉัยว่าบริเวณก่อสร้างหอพักของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตควบคุมอาคาร เป็นการวินิจฉัยที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีได้กล่าวอ้างในคำฟ้องเลยว่า พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่ง ในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัด นราธิวาส พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นโมฆะเนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ผู้ฟ้องคดี เพิ่งกล่าวอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายในชั้นทำคำคัดค้านคำให้การ จึงเป็นการเพิ่มเติมประเด็นขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๔๘ ของ ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๙)



เมื่อการยื่นคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมเป็นการยื่นคำคัดค้านคำให้การ จึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๔๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งกำหนดกรณีการยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหัวหน้างานสวัสดิการและอนามัยคนใหม่แทนคำสั่งที่ผู้ฟ้องคดีต้องมีหน้าที่รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว อันเป็นคำขอเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดีขอขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ หรือที่ศาลกำหนด จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวไว้พิจารณา **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๐)**

คดีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลรับไว้พิจารณาแต่เพียงประเด็นเดียว คือประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมและมีคำขอเพิ่มเติมว่าคณะบดีคณะวนศาสตร์ กลับแก้ง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง การไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีจ้างบริษัททำความสะอาด การประเมินให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และการประเมินเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิการใช้อำนาจหน้าที่ทำงานของรัฐของคณะบดีคณะวนศาสตร์ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้มิใช่ประเด็นเรื่องเดียวกับคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล กรณีจึงเป็นการทำคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ศาลจึงมีอำนาจสั่งไม่รับประเด็นและคำขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๑)**

ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรื่องเลื่อนขึ้นเงินเดือน เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย กรณีจึงมิใช่เป็นประเด็นเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาล ศาลจึงมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๑/๒๕๕๑)**

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องขอหาเฉพาะกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับมอบที่ดินที่ถูกเวนคืน และรับรองแนวเขตเวนคืนไว้พิจารณา แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีกรณีที่ว่าจ้างผู้อื่นมาดูแลรักษาทรัพย์สินแทน คำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่เพิ่มขึ้นใหม่ต่างไปจากคำขอในคำฟ้องเดิม ซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๕/๒๕๕๑)**



ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเชียงรากน้อย ดำเนินการพิจารณาทางวินัยโดยเร็ว แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ โดยมีคำขอใหม่ให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเชียงรากน้อยที่แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัยและคำสั่งที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีจึงเห็นได้ว่าคำคัดค้านคำให้การที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลนั้นมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้อง ต้องห้ามตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๕๑)

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำคัดค้านคำให้การมิได้มีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่**

การที่ผู้ฟ้องคดีระบุในคำฟ้องว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ในคำคัดค้านคำให้การระบุเป็นกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งสำคัญไม่ เพราะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องวินิจฉัยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกฎหรือคำสั่ง จึงมิได้เป็นประเด็นใหม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ ๔๕๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ของนายกเทศมนตรีนครสวรรค์ ที่สั่งอายัดเงินค่าหุ้นสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำมาชดใช้เป็นค่าสินไหมทดแทน การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำคำคัดค้านคำให้การโดยเห็นว่า คำสั่งของนายกเทศมนตรีนครสวรรค์ ที่ ๕๔๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่สั่งไม่ทุเลาการบังคับ และคำสั่งที่ ๕๘๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่สั่งให้นำคำสั่งที่ ๕๔๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ และคำสั่งที่ ๗๙๕/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สั่งไม่ทุเลาการบังคับเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสามฉบับดังกล่าวนั้น เมื่อคำสั่งสามฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งที่ ๔๕๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ที่นายกเทศมนตรีนครสวรรค์ สั่งอายัดเงินค่าหุ้นสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประเด็นหลักของคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอน จึงมิใช่เป็นประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมใหม่ต่างจากคำฟ้องคำให้การ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้พิจารณาแล้ว จึงต้องพิจารณาคำสั่งสามฉบับดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ประกอบด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๑)

#### ๔) คำให้การเพิ่มเติม (ข้อ ๔๙)

เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ข้อ ๔๙ วรรคหนึ่งของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ



สำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### ๒.๓.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล (ข้อ ๕๐ - ข้อ ๕๙)

ภายหลังจากศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงครบทั้ง ๔ ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ข้อ ๕๙ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกตามข้อ ๖๐ เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คดียังมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ เดียวกัน ยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม ทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม โดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนี้

ออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ (ข้อ ๕๑)

ออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล (ข้อ ๕๔)

มีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ (ข้อ ๕๕)

ไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณา (ข้อ ๕๖)

ไต่สวนพยานหลักฐานที่จะสูญหายหรือยากแก่การนำมาทันที เมื่อมีคำขอ (ข้อ ๕๗)

แต่งตั้งให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๕๘)

ออกคำสั่งให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพ เพื่อเป็นหลักฐานประกอบสำนวนคดี (ข้อ ๕๙)

ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่งนี้ เป็นอำนาจของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมและตามที่เห็นสมควร ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความและไม่พิจารณาคำขอตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๐/๒๕๕๖)

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอ นำพยานบุคคลและพยานเอกสารเข้าสืบ แต่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตนั้น เนื่องจากแม้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามข้อ ๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยศาลอาจจะแสวงหาข้อเท็จจริง





จากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมได้ตามนัยข้อ ๕๐ ของระเบียบเดียวกันก็ตาม แต่ในส่วนของคู่กรณีหากต้องการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงในวันหนึ่งพิจารณาคดี สามารถกระทำได้ต่อเมื่อศาลได้สั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น ทั้งนี้ตามข้อ ๘๔ วรรคสามของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๕๙)

กรณีข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น และข้อเท็จจริงที่ได้จากคำอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์เพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยทำการไต่สวนพยานบุคคลตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๕๐ ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๕๙ และที่ อ.๑๙/๒๕๕๐)

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ข้อ ๖๐ วรรคหนึ่งของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

#### ๒.๔ การแจ้งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง)

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และวรรคสอง กำหนดให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน ดังนั้น หากศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่ถึงสิบวัน จึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการต่อมาจนกระทั่งมีคำพิพากษาคดีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๙ ที่ อ.๓๒๑/๒๕๕๑ ที่ อ.๔๖๔/๒๕๕๑ ที่ อ.๑๑๕/๒๕๕๒ และที่ อ.๑๘๙/๒๕๕๒) แต่หากศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดี



ออกจากสารบบความ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาคดี จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๙/๒๕๔๗)

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อ ๖๒ วรรคสามของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔/๒๕๔๙ ที่ ๔๕๐/๒๕๔๙ และที่ ๔๗๓/๒๕๔๙) แต่หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงและส่งเอกสารตามคำคัดค้านพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลใช้ดุลพินิจเรียกได้เสมอ กรณีจึงมิใช่เป็นการยื่นพยานหลักฐานต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๕/๒๕๔๙) และหากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดี แม้จะยื่นภายหลังจากที่ได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วก็ตาม แต่หากศาลมิได้ดำเนินการถือเป็นการวินิจฉัยโดยมิได้แสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน จึงเป็นการทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๙/๒๕๕๐)

### ๒.๕ การรับฟังพยานหลักฐาน (ข้อ ๖๔ - ข้อ ๖๘)

ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน ศาลปกครองจึงไม่ผูกพันเฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอโดยคู่กรณี ทั้งนี้ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เช่น กรณีที่คู่กรณีอ้างว่าไม่ได้รับแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากปรากฏว่าในเอกสารราชการที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งส่งต่อศาลมีหลักฐานปรากฏว่าได้มีการแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบแล้ว ศาลก็มีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในเอกสารราชการนั้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๖/๒๕๕๐) อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง

### ๒.๖ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

#### ๒.๖.๑ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ ๖๙ - ข้อ ๗๔)

โดยหลักการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น (ข้อ ๖๙ วรรคหนึ่ง) ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีต้องการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีคำขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น (ข้อ ๖๙ วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว แต่ศาลเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการ



บังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (ข้อ ๗๑ วรรคสอง)

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ คำขอต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร (ข้อ ๖๙ วรรคสาม)

หากศาลเห็นว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอนั้นได้ คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด (ข้อ ๗๐)

เมื่อได้รับคำขอและเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งไม่รับคำขอ ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร็ว (ข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง) ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอและเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งไม่รับคำขอ ศาลจึงต้องนัดไต่สวนเสมอ หากศาลไม่นัดไต่สวน ถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นเพียงแต่มีคำสั่งให้คู่กรณีทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลเท่านั้น โดยมีได้กำหนดนัดไต่สวนคู่กรณีก่อนที่จะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖/๒๕๕๐)

เงื่อนไขแห่งการที่ศาลปกครองจะมีอำนาจออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีอยู่ด้วยกัน ๓ ประการ (ข้อ ๗๒ วรรคสาม) คือ

๑. กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย
๒. การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง กล่าวคือแม้ต่อมาภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง นั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็ไม่อาจเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ในระหว่างการพิจารณาให้หมดสิ้นไปได้โดยสิ้นเชิง

๓. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

ดังนั้น ศาลปกครองจะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อครบทั้งสามเงื่อนไขดังกล่าว แต่แม้จะครบเงื่อนไขทั้งสามประการ ก็เป็นดุลพินิจของศาลที่จะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ได้ หากขาดเงื่อนไขเพียง



ข้อใดข้อหนึ่งหรือศาลใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าไม่ควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลต้องมีคำสั่งยกคำขอ คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด (ข้อ ๗๓ วรรคสอง)

### ๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าไม่อาจถือได้ว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล จะเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนั้นโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ดังนี้ แม้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลอันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการเช่นนั้นได้และไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจจะถือได้ว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๕๐)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ยังไม่อาจถือได้ว่า คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะได้ความว่าการให้คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาน่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังและการทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริการสาธารณะ ศาลก็ไม่อาจทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๕๐)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เช่น

กรณีขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ศาลเห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร



ส่วนตำบลไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในการทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง ดังนั้นกรณีลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมิได้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกให้ออกจากราชการเพราะเหตุบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามปกติ กรณีจึงถือได้ว่าไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะขอทุเลาการบังคับตามคำสั่ง จึงยกคำขอทุเลาการบังคับของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๔๗)

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องแก้ไขการจัดลำดับรายการหักเงินเดือนของพนักงานเป็นคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานภายในองค์การเกี่ยวกับการจัดลำดับรายการหักเงินเดือนของพนักงานตามลำดับก่อน - หลัง เพื่อให้พนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการหักเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติ ซึ่งการจัดลำดับรายการหักเงินเดือนดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการที่พนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการหักเงินเดือนได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวคือ ได้หักเงินเดือนของพนักงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับสุดท้ายและไม่หักเงินเดือนของพนักงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นสมาชิกย่อมเรียกให้สมาชิกดังกล่าวชำระค่าหุ้นหรือหนี้เงินกู้โดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี หรือโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ฟ้องคดีได้ ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นความเดือดร้อนเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๑/๒๕๔๗)

ในคดีที่ขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หากให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปก็ไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ศาลก็ไม่มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามข้อ ๗๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เช่น ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยเกรงว่าตนอาจไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเพราะบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามประกาศผลสอบคงใช้ได้ไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันขึ้นบัญชี แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะกำหนดยกเว้นให้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ยังคงใช้ได้ไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันขึ้นบัญชีดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔/๒๕๕๐)



คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นทุเลาการบังคับตามมติของคณะกรรมการอัยการที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินสมรรถภาพและอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การให้มติดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีก็ไม่น่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง เพราะหากต่อมาศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว โดยกำหนดให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสตั้งแต่อายุ ๖๕ ปีบริบูรณ์และได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ตามกฎหมายตั้งแต่นั้น ส่วนมติน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดินหรือบริการสาธารณะหรือไม่ ศาลปกครองชั้นต้นก็ไม่อาจทุเลาการบังคับตามมติดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๓/๒๕๕๐)

**กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ เช่น**

แม้ข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษาที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐานครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๐ จะเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล และแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อยังไม่อาจถือได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีจะเป็นเหตุให้ สกอ. ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ใดให้ใช้ในการคัดเลือก ซึ่งจะเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ไม่อาจจัดการเรียนการสอนสำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามแผนการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ได้ แม้การให้ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีและยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง แต่เมื่อการทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลปกครองจึงไม่อาจทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามข้อ ๗๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๕๐)



## ๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับ

หากศาลปกครองเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และหากให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามข้อ ๗๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เช่น

กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของผู้ฟ้องคดีฐานออกใบรับรองแพทย์โดยไม่สุจริตไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แม้จะปรากฏว่าคำสั่งของแพทยสภาที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดียังไม่มีผลเป็นการพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ลงนามรับทราบคำสั่ง แต่ด้วยเหตุที่แพทยสภายังคงมีสิทธิที่จะดำเนินการตามข้อ ๔๓ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการปิดคำสั่งเพื่อให้มีผลเป็นการพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งหากแพทยสภาดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้คำสั่งมีผลใช้บังคับ ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงและการประกอบวิชาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น แม้ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตในภายหลัง ก็ไม่อาจเยียวยาความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือการประกอบวิชาชีพซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งของแพทยสภาซึ่งได้เกิดขึ้นแล้วได้ ความเสียหายดังกล่าวจึงยากที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ประกอบกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะแต่ประการใด นอกจากนี้ การที่จะมีบุคคลใดได้รับผลกระทบจากการออกใบรับรองแพทย์ที่เป็นเท็จหรือไม่สุจริต ก็เป็นข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของแพทยสภา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๔๖ และที่ ๑๒๕/๒๕๔๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ผู้ถูกฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและนำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทน หากผู้ถูกฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว และต่อมาศาลมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ก็อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลที่มีฐานะหน้าที่การงานมั่นคง มีเกียรติและน่าเชื่อถือ กรณีจึงไม่น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจะโอนถ่ายทรัพย์สินไปให้ผู้อื่นทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับชำระหนี้หากชนะคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างมาในคำอุทธรณ์ อีกทั้ง การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของเทศบาลหรือแก่การบริการสาธารณะแต่ประการใด จึงมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖/๒๕๔๘)



กรณีฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งสถานบริการ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับโรงเรียน ทำให้ผู้พักอาศัยในอาคารของโรงเรียนได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียง โดยขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวชั่วคราวก่อนศาลพิพากษา นั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้พักอาศัยในอาคารของโรงเรียนที่กล่าวถึงคือผู้ใด และช่วงเวลาที่ระบุว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงก็มีใช้เวลาที่โรงเรียนทำการเรียนการสอนอันจะเห็นได้ว่าก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว ผู้ช่วยรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและหัวหน้างานอาคารสถานที่ได้มีหนังสือรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับทางโรงเรียนแก้ไขปัญหาภาวะทางเสียงเรียบร้อยแล้ว คำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลที่ไม่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ยกอุทธรณ์ จึงน่าจะไม่ใช่ข้อขัดแย้ง และเมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการตรวจวัดระดับเสียงสถานบริการของผู้ฟ้องคดีใหม่หรือมีพยานหลักฐานอื่นที่ทำให้เชื่อได้ว่าระดับเสียงขัดกับผลการตรวจวัดระดับเสียงของสำนักงานเขตวัฒนาโดยฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาลร่วมกับกองอนามัยสิ่งแวดล้อมสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร จึงยังไม่อาจรับฟังได้ ทั้งคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้และต้องเลิกกิจการไปในที่สุด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และแม้จะไม่อาจสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ก็มีบทบัญญัติทางอาญา หากตรวจพบว่าผู้ใช้บริการในสถานบริการของผู้ฟ้องคดีมีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปี บริบูรณ์ ดังนั้น การทุเลาการบังคับตามคำสั่งของบัญชาการตำรวจนครบาลและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๔๙)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการมีคำสั่งทางปกครอง อาจมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นน่าจะไม่ใช่ข้อขัดแย้ง และหากให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ตามข้อ ๗๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เช่น การเพิกถอนสัญญาซื้อขายบุคคลย่อมมีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เคยมีสัญญาซื้อขายอยู่ ให้กลายเป็นมีสถานะของบุคคลเป็นคนต่างด้าว หากเจ้าหน้าที่มิได้แจ้งสิทธิ ไม่ได้ให้โอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งทุเลาการบังคับ





ตามคำสั่งที่ให้เพิกถอนสัญญาชาติของบุคคลไว้เป็นการชั่วคราวก่อนได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒ - ๓/๒๕๕๐**)

เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมชดใช้เงินจากการกระทำละเมิดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงมีมูลที่จะฟังได้ว่าน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาในภายหลัง เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ต่อมาภายหลังหากศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการยากที่จะแก้ไขให้บรรดาทรัพย์สินกลับมาเป็นของผู้ฟ้องคดีได้ดังเดิม ทั้งการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองข้างต้นยังรับฟังไม่ได้ว่าอาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้คัดค้านว่าหากคำสั่งมีผลจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และมิได้คัดค้านว่าการทุเลาจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๕๐**)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าประกาศของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการสร้างภาระเกินสมควรกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าว อันมีผลทำให้ประกาศดังกล่าวน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่จะให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป หากต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศนั้นเสีย อาจมีผลทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าว เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง และการชะลอการปฏิบัติตามประกาศ ไม่ปรากฏว่าเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นก็ชอบที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้ก่อนชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕/๒๕๕๐**)

### ๒.๖.๒ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ ๗๕ - ข้อ ๗๗)

นอกจากการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ข้อ ๗๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ยังกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้อีกด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นต่อศาลที่รับคดีไว้พิจารณา เช่น คำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะต้องยื่นต่อศาลที่รับคดีไว้พิจารณา หากคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ที่ประสงค์จะขอคุ้มครองดังกล่าวก็ต้องยื่นคำขอต่อ



ศาลปกครองชั้นต้น จะยื่นคำขอทำยุทธวิธีดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๓/๒๕๕๐ ที่ ๑๙๔/๒๕๕๐ และที่ ๒๙๒/๒๕๕๐)

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอและเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลนั้น มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามมาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๕๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และโดยไม่ขัดต่อระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้สองประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ คำฟ้องต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ได้ โดยต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และ

ประการที่ ๒ ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๔๖ ที่ ๒๖๒/๒๕๔๖ ที่ ๓๐๗/๒๕๔๖ ที่ ๓๓๓/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) ที่ ๓๓๔/๒๕๔๗ และที่ ๓๙๔/๒๕๕๐)

หากปรากฏว่าคำฟ้องไม่มีมูล หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอ หรือจะก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ ศาลต้องมีคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอซึ่งเป็นที่สุดตามข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

### ๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ

(๑) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การกำหนดมาตรการบังคับให้เทศบาลสั่งให้ผู้รับจ้างตามสัญญา ระเบียบการก่อสร้างตามสัญญาไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทำให้การดำเนินการตามสัญญาต้องหยุดชะงักไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งนอกจากจะมีผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังมีผลกระทบต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการระงับการดำเนินการตามสัญญา และกระทบต่อคู่สัญญาที่ยังไม่มีโอกาสได้พิสูจน์ความสุจริตของตนในการเข้าประกวดราคา กับไม่ได้ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาและอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นที่คู่สัญญาที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนั้นสามารถเรียกร้องเอาจากหน่วยงานทางปกครองได้อีกส่วนหนึ่งด้วย ถึงแม้จะมีการขยายเวลาให้ในภายหลังได้ก็ตาม นอกจากนี้ หากมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา



ต่อหน่วยงานของรัฐก็สามารถดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดได้ ศาลมีคำสั่งให้ ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๓/๒๕๕๖)

โครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นบริการสาธารณะ จึงต้องดำเนินการไป อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง ล่าช้า ซึ่งแม้เทศบาลจะได้ผ่อนผันให้แล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ จึงต้องถูกปรับตามสัญญา ซึ่งค่าปรับดังกล่าวเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเงินตามสัญญาจ้าง ตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อรวมค่าปรับกับเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่ยังอยู่กับผู้รับจ้าง เกินกว่าวงเงินค่าจ้างที่เหลือตามสัญญา เป็นเหตุให้เทศบาลบอกเลิกสัญญาจ้างประกอบกับ จังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยว หากการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียล่าช้าออกไปจะเป็นผลเสียหาย ต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากบริเวณที่เทศบาลเมืองป่าตองรับผิดชอบมีปริมาณน้ำเสียต่อวัน มากกว่าปริมาณที่เครื่องบำบัดน้ำเสียที่ใช้งานอยู่เดิมสามารถบำบัดได้ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า การบอกเลิกสัญญาจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้เสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา ก็ตาม แต่พฤติการณ์แห่งคดีและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะเกิดขึ้นนั้น ยังไม่มีเหตุผล เพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ เพราะอาจจะ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐอันเป็นบริการสาธารณะได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๗๕ และข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ และมาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๓/๒๕๕๖)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างโรงงาน ผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวงได้ล่วงเลยระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในแผน มาพอสมควรแล้ว ซึ่งหากการก่อสร้างล่าช้าไปมาก อาจมีผลกระทบต่อบริการสาธารณะ ด้านจัดหาน้ำประปาอันเป็นสาธารณูปโภคสำคัญ จึงมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่การประปานครหลวง จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำประปา และหากศาลสั่งระงับการทำสัญญา ในครั้งนี้ย่อมมีผลกระทบต่อราคาของผู้ชนะการประกวดราคาเสนอไว้ จนอาจทำให้ไม่มีการทำสัญญา และอาจต้องมีการประกวดราคาใหม่ ซึ่งย่อมทำให้ราคาในงานก่อสร้างสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้น หากศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของการประปานครหลวง ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวได้ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้การประปานครหลวงระงับการลงนามในสัญญา (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๕๖)



กรณีที่มีการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและถูกต้องตามเงื่อนไขงานปรับปรุงพื้นที่ ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม โดยวิธีพิเศษ แต่เนื่องจากวงเงินการจ้างเกินอำนาจของผู้ว่าการ การสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงต้องขออนุมัติจัดจ้างต่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้มีมติให้ยกเลิกการจัดจ้างดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และข้อกำหนดรายละเอียด (TOR) ที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการเสนอราคาขาดความชัดเจน และต่อมาคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งอนุญาตประกวดราคาใหม่แล้ว คดีจึงมีมูลที่จะทำให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบ แต่เนื่องจากหากศาล กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีนี้ จะทำให้การดำเนินงานปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคมดังกล่าวต้องหยุดชะงัก ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด อันอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ หากมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการยกเลิกการจัดจ้างดังกล่าวตามคำฟ้องจริง อีกทั้งยังมีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างครั้งใหม่ได้ ดังนั้น คำขอให้ยกเลิก หรือระงับการประกวดราคาครั้งใหม่ไว้จนกว่าคดีนี้จะถึงที่สุดจึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำ วิธีคุ้มครองตามที่ขอมาใช้ได้ จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๖)

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถึงแก่ความตาย ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องคัดเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ภายในสิบห้าวัน ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หากไม่มีการประชุม สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่สามารถ ดำเนินการได้ และส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและในการ จัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ ซึ่งออกไม่ทันปีงบประมาณนั้น สามารถใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ไปพลางก่อนได้ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ประกอบกับข้อ ๗ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่สามารถใช้จ่ายได้เฉพาะรายจ่ายที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ กรณีที่ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็ยังมี ขั้นตอนการใช้จ่ายเงินงบประมาณหลังจากที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณฯ ซึ่งจะต้อง ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งหากไม่ได้ดำเนินการภายใน ระยะเวลาดังกล่าว งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม



ปี ๒๕๔๖ ก็จะตกไปทั้งหมดและกลายเป็นเงินสะสมในปีต่อไปตามข้อ ๒๓ วรรคสอง ประกอบกับ ข้อ ๓๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาที่นำมาฟ้องต่อศาลเป็นเรื่องการคัดค้านสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจทำให้มีผลกระทบต่อองค์ประชุมและมติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีสามารถคัดค้านไม่ให้บุคคลดังกล่าวเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อยู่แล้ว โดยการยื่นคำคัดค้านต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะไม่มีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เมื่อผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งไม่ให้สมาชิกดังกล่าวเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อนศาลมีคำพิพากษา หากศาลเห็นว่า ถ้าให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมประชุมจะมีผลต่อ องค์ประชุมและมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการไม่สมควรแก่การอำนวยความสะดวก ยุติธรรมในขณะนี้ และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้ง ผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจะแก้ไขเยียวยาได้ยากในภายหลัง ศาลก็สามารถกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เพราะมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ กำหนดให้องค์ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ที่มีอยู่ แต่การลงมติวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งหากสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้สมาชิกดังกล่าวออกจากที่ประชุม ต้องถือว่าสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้นที่มีคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นให้ยกคำขอ กำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๓๔๔ - ๓๔๕/๒๕๔๖)

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงานจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการอาชีพขายรถยนต์ดับเพลิง แต่เป็นเพียงตัวแทนจำหน่าย รถยนต์ดับเพลิงเท่านั้น และไม่เคยทำสัญญาขายรถยนต์ดับเพลิงให้แก่ส่วนราชการใด ทั้งไม่ได้ซื้อของประกวดราคาและเข้ายื่นซองใบเสนอราคาด้วย ดังนั้น ความเสียหายที่อาจจะ เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดียังไกลเมื่อเทียบกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อของประกวดราคาและยื่นซอง ใบเสนอราคาแล้ว จึงถือได้ว่าความเสียหายของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เกิดขึ้น และเมื่อพิจารณาถึง หน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลในการที่จะปกป้องภัยพิบัติอันเกิดจากอัคคีภัยอันเป็น บริการสาธารณะแล้วเห็นว่า แม้ว่ารถยนต์ดับเพลิงของเทศบาลจะมีอยู่แล้ว จำนวน ๖ คัน แต่เทศบาลก็อ้างว่าไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่และอยู่ในสภาพเก่า ประกอบกับความล่าช้า



ที่จะเกิดขึ้นจากการที่ไม่สามารถจัดการยนต์ดับเพลิงได้จะกระทบถึงการบริหารงานด้านงบประมาณของเทศบาล ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความรับผิดชอบของเทศบาลและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของเทศบาลกับผลเสียของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๖)

ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพิกถอนการออกเลขหมายประจำบ้านชั่วคราว อันเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่ใช่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากผู้ครอบครองหรือผู้เช่าบ้านพิพาท การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการเขตคลองเตยสั่งระงับการประกอบกิจการร้านอาหารและตู้เพลงคาราโอเกะของผู้ครอบครองหรือผู้เช่าบ้านพิพาท จึงเป็นการยื่นคำร้องให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่ใช่เรื่องขอบรรเทาทุกข์ความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำฟ้องและคำขอเดิม ทั้งผู้อำนวยการเขตคลองเตยได้สั่งระงับการประกอบกิจการคาราโอเกะของผู้ครอบครองบ้านพิพาทแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว หากมีการฝ่าฝืนประกอบกิจการดังกล่าวก็เป็นความผิดต่อกฎหมาย ซึ่งผู้เสียหายหรือผู้พบเห็นการกระทำผิดต้องไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในความผิดนั้นเป็นกรรมๆ ไป ผู้อำนวยการเขตคลองเตยไม่อาจสั่งห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดได้ จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอให้กำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๖/๒๕๕๖)

เนื่องจากการก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะยังไม่แล้วเสร็จตามโครงการ จึงยังไม่มีท่อส่งก๊าซไปตามที่วางไว้ จนกว่าการก่อสร้างจะแล้วเสร็จและได้มีการตรวจรับงานตามสัญญาจ้างแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่มีก๊าซส่งไปตามท่อ ก็ไม่อาจทำให้เกิดไฟไหม้หรือการระเบิดใดๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราษฎรในบริเวณที่ก่อสร้างได้ อีกทั้งหากการก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซดังกล่าวมีปัญหาไม่ได้มาตรฐานหรือไม่มีความปลอดภัย ก็สามารถแก้ไขเยียวยาได้ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และยังมีระบบการตรวจสอบมาตรฐานและความปลอดภัยที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะต้องดำเนินการก่อนที่จะตรวจรับงานก่อสร้างได้ ดังนั้น



การก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซดังกล่าวในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาล จึงไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชน ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจนเป็นเหตุให้ต้องระงับการก่อสร้างตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยกคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือ วิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๔๗**)

คำสั่งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิก โดยมิได้หักเงินค่าหุ้นรายเดือนของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ไม่ทำให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หากศาลมิได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งไม่เป็น อุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ จึงไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา (**คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๔๘**)

ทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเท่าที่ปรากฏในสำนวนคดีนี้ ในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษายังมีไม่เพียงพอที่จะ แสดงให้เห็นว่า การที่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับ นิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียว มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลาง การรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามมติของที่ประชุมอธิการบดี แห่งประเทศไทย (ทปอ.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระ ให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอย่างไร กรณีจึงยังไม่อาจ ถือได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย ไว้แล้วในคำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ระงับคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีให้นำผลคะแนน O-NET ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ในระบบ ADMISSIONS มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ให้ผลการคุ้มครองมีผลบังคับต่อไปจนกว่าศาลจะมี คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ว่าเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่ง คำร้องอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ว่าการทุเลา การบังคับตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลาง การรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา



(สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีนี้จะเป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้ คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ใดให้ใช้ในการคัดเลือก และการที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้จะเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ไม่อาจจัดการเรียนการสอนสำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามแผนการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ได้ กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าการทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น แม้จะได้ความว่าการให้ข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาคนจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง แต่เมื่อยังไม่อาจถือว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจทุเลาการบังคับตามข้อกำหนดดังกล่าวได้ คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามผู้อุทธรณ์ทั้งสองมิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีให้นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) มาใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยให้ผลการคุ้มครองมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น





ซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้วว่ามีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ จึงไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามข้อ ๗๒ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๕๐**)

เมื่อการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ๒ ประเด็น คือ คำฟ้องหรือคำขอต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ โดยต้องเป็นที่พอใจของศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด ผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไป เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ดังนั้นเมื่อประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องการไม่คืนหนังสือค้ำประกันและให้ชดใช้ค่าเสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีกลับขอให้ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าซ่อมแซมอาคารตามสัญญา จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำมากล่าวอ้างอันเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง และเป็นเรื่องนอกเหนือจากคำฟ้องหรือคำขอบังคับที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลในคดีนี้ กรณีจึงไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๙/๒๕๕๐**)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเทศบาลตำบลบ้านเลน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ปิดกิจการท่าเทียบหรือขนถ่ายถ่านหินของบริษัท ว. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของผู้ฟ้องคดี และการไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทสะสมแร่ ลำดับ ๖ (๖.๗) โดยเฉพาะถ่านหินทุกประเภทและปูนซีเมนต์เม็ด ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแก้ไขสภาพของท่าเทียบเรือและมาตรการป้องกันมลพิษจากสิ่งแวดล้อมตามคำสั่งของนายกเทศมนตรีตำบลบ้านเลน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แล้ว จึงมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว และร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย และขอให้ศาลกำหนดมาตรการให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการการขนถ่ายสินค้าได้ตามปกติเพื่อขนถ่ายสินค้าตามสัญญากับบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด ก่อนเนื่องจากหากขนถ่ายสินค้าไม่ทันตามข้อตกลง ผู้ฟ้องคดีจะถูกปรับเป็นเงินจำนวนมาก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บุคคลใดๆ จะประกอบกิจการเช่นเดียวกับกรณีของผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการได้ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปสั่งผ่อนผันหรืออนุญาตให้มีการประกอบกิจการดังกล่าวแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของ



ศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อ  
บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒/๒๕๕๑)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เทศบาลตำบลประจันตคาม (ผู้ถูกฟ้องคดี)  
กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำ โดยมีเจตนาเอื้อประโยชน์แก่  
ผู้เสนอราคาบางราย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าเสนอราคาในการประกวดราคาครั้งนี้ได้  
ขอให้ศาลเพิกถอนการประกวดราคาและกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์  
ชั่วคราวก่อนพิพากษาโดยให้มีคำสั่งระงับการประกวดราคา และการทำสัญญาซื้อขายรถบรรทุกน้ำ  
อเนกประสงค์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คดีนี้เป็นคำฟ้องที่มีมูลแต่เมื่อคำนึงถึงหน้าที่  
ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องจัดทำกิจการต่างๆ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ  
เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์  
จำนวน ๒ คัน มีสภาพเก่าและต้องใช้งานตลอด อาจมีสภาพเสื่อมโทรม สึกหรอ อันจะก่อให้เกิด  
ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะ ตลอดจนปัญหาในเรื่องการบริหารงบประมาณ  
หากศาลสั่งให้ระงับการดำเนินการจัดซื้อจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานและต่อประชาชน  
ในพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นข้อเสนอราคาในการประกวดครั้งนี้  
เมื่อเปรียบเทียบผลกระทบจากความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีกับปัญหาและอุปสรรคต่อ  
การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีต่อความเดือดร้อนของประชาชน จึงไม่มีเหตุเพียงพอที่จะ  
กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด  
ที่ ๑๕๗/๒๕๕๑)

(๒) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์  
ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่อนุมัติจ้างบริษัท อ. และเพิกถอนสัญญาจ้าง  
ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัท อ. โดยขอให้ระงับการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวไว้ชั่วคราว  
ในระหว่างการพิจารณาด้วย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ชนะ  
การประกวดราคาดำเนินการก่อสร้างต่อไป แม้ว่าอาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจาก  
การที่ไม่ได้ทำสัญญาจ้างและต้องสูญเสยรายได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาด  
คุณสมบัติ ผิดเงื่อนไขการประกวดราคา ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ก็อาจ  
ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคาตามข้อ ๓๖ (๑) และ (๒) ของระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การฟ้องคดีนี้  
จึงยังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ตามที่ขอมาใช้ได้ อีกทั้งหากผู้ฟ้องคดี  
ชนะคดีในภายหลังก็อาจเยียวยาแก้ไขโดยวิธีการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีได้โดยตรง  
อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ หากผลคดีออกมาในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี การสั่งให้ระงับ  
การดำเนินการตามสัญญาก่อสร้างโครงการดังกล่าวจะเป็นเหตุทำให้ผู้ชนะการประกวดราคา



ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งการเยียวยาแก้ไขจะกระทำได้ยาก ศาลจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไม่กำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างพิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคาครั้งก่อนที่ถูกยกเลิกไป ฟ้องขอให้ยกเลิกประกาศประกวดราคาฉบับใหม่ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการดำเนินการประกวดราคาฉบับใหม่ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ชนะการประกวดราคาตามประกาศประกวดราคาฉบับใหม่และดำเนินการก่อสร้างต่อไป แม้ว่าอาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ไม่ได้ทำสัญญาและสูญเสียรายได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตัดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นผู้เสนอราคาในการประกวดราคาครั้งก่อน เนื่องจากหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของประกาศ อันเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่คณะกรรมการรับและเปิดซองสามารถตัดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นผู้เสนอราคาได้ตามข้อ ๔๓ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือก ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดไม่ยอมเข้าทำสัญญาตามข้อ ๔๓ (๒) ของระเบียบฉบับเดียวกัน ดังนั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาตามที่ขอมาใช้ได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ชดเชยค่าเสียหายไว้ในคำฟ้องแล้ว จึงไม่มีกรณีที่เยียวยาแก้ไขไม่ได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่กำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างพิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๕/๒๕๕๖)

## ๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

(๑) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คำสั่งให้ระงับการนำขยะมาพักและขนถ่ายในบริเวณพิพาทจนกว่าศาลจะชี้ขาดคดี และให้นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขควบคุมดูแลให้มีการนำขยะมาเทกองไว้เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่ดินดังกล่าวจนกว่าจะพิพากษาชี้ขาดคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๕๕)

คำสั่งให้กรมทางหลวงระงับการกระทำที่เป็นการตัดสิทธิการซื้อแบบประกวดราคาของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๕๕)



กรณีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องฟังได้ในเบื้องต้นว่า การดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. ฝ่ายยื่นต่อกฎหมาย และใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกโดยมิชอบ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย คดีของผู้ฟ้องคดีจึงมีมูลประกอบด้วยข้อเท็จจริงในสำนวนและการไต่สวนได้ความว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็น กสช. และมีการลงคะแนนไปทั่วๆ ที่มีปัญหาในความเป็นกลางหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หากให้มีการส่งรายชื่อไปยังวุฒิสภาและวุฒิสภามีมติเลือก กสช. แล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง กรณีจึงมีเหตุสมควรและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ได้ จึงมีคำสั่งให้ระงับการส่งรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. ไปยังวุฒิสภาไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕/๒๕๕๕)

คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและการใช้สะพานลอยพิพาทไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๑/๒๕๕๕)

คำสั่งห้ามผู้เช่าดำเนินการใดๆ ที่จะทำให้สภาพของนาพิพาทเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๓/๒๕๕๕)

คำสั่งให้ระงับการถมดินในที่ดินพิพาทไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๕)

คำสั่งให้ระงับการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ตามสัญญาการศึกษาไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดหรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๑/๒๕๕๕)

คำสั่งให้ระงับการทำสัญญากับผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้มีสิทธิขายอาหารในห้องอาหารสวัสดิการไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๕๖)

คำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

คำสั่งให้ระงับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๕๖ และที่ ๓๖๐/๒๕๕๖)

คำสั่งให้ชะลอการบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นข้าราชการครูไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๖/๒๕๕๖)

คำสั่งห้ามมิให้เจ้าพนักงานที่ดินเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนใดๆ ในโฉนดที่ดินในส่วนที่พิพาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๙/๒๕๕๗)



คำสั่งห้ามมิให้กรมศิลปากรหักเงินค่าปรับกรณีทำงานล่าช้า จากเงินค่าจ้างของงานงวดที่ ๘ ถึงงวดที่ ๑๒ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาในคดี **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๓/๒๕๔๗)**

คำสั่งให้ผู้ชำระบัญชีงดการดำเนินการชำระบัญชีสหกรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกงดการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางเดินรถตามใบอนุญาตเดิมของผู้ฟ้องคดีที่จะออกให้แก่ผู้อื่นไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษารวมทั้งให้นายทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกงดการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางเดินรถตามใบอนุญาตเดินรถของผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้อื่นไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓/๒๕๔๘)**

คำสั่งให้ระงับการประกวดราคาจ้างก่อสร้างปรับปรุงระบบผลิตน้ำประปาตามประกาศประกวดราคาฉบับใหม่ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๘)**

คำสั่งให้ระงับการส่งสัญญาณเคเบิลใยแก้ว การให้บริการตามสัญญาเช่าให้บริการโกลบแซท และ การให้บริการทางเครือข่ายระบบอินเทอร์เน็ต โดยได้มีการระงับการให้บริการโกลบแซทตามคำสั่งอันมีผลทำให้รายการของผู้ฟ้องคดีและผู้ดำเนินรายการไม่อาจเผยแพร่ภาพและเสียงสดทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ ASTV และทางสื่ออินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นการกระทบเสรีภาพที่จะสื่อสารและสื่อความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๗ และกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การสื่อความหมายของผู้ดำเนินรายการ ตามมาตรา ๓๘ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้มีคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด เมื่อยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลที่เป็นที่สุด สิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองจึงควรมีหลักประกันจะไม่ถูกละเมิดได้โดยง่าย ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาว่าการระงับการให้บริการตามสัญญาเช่าดังกล่าวตามคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์และคำสั่งของ บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็เป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดที่เสรีภาพดังกล่าวต้องถูกระงับไปก่อนแล้วได้ เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วจึงสมควรให้คุ้มครองเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดไว้ก่อน โดยการกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวดังกล่าวหาได้เป็นการสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ให้ดำเนินการต่อการจัดรายการที่ใช้เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่อาจกระทบสิทธิของผู้อื่น กรณีจึงไม่ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าของรายการแต่อย่างใด **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๔๙)**

คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นจนเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี และห้ามให้มีการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากอาคารที่เก็บขยะในช่วงระหว่างเวลา



๒๐.๐๐-๐๖.๐๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้นทุกวัน ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา รวมทั้งออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระวังเหตุรำคาญที่เกิดจากการจัดให้มีจุดบริการรับบัตรจอดรถเข้าออกห้างสรรพสินค้า ซึ่งอยู่ติดรั้วหน้าบ้านหรือตลอดแนวรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีด้านทางที่จะออกไปยังซอยสุทธิสาร ๑ และซอยอินทามระ ๑ ไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเคร่งครัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๔๗ และที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

คำสั่งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น ระวังการให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๑/๒๕๔๙)

คำสั่งระงับการดำเนินการตามประกาศเพื่อให้มีการสอบคัดเลือกใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๕๐)

การที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ยินยอมให้เลขหมายใหม่ของบริษัท โทรูมพ์ จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมสามารถใช้เชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดี จนเป็นเหตุให้ผู้ที่ใช้บริการเลขหมายโทรคมนาคมเลขหมายใหม่จากผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการให้บริการด้านการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมไม่สามารถใช้และเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีได้ กรณีจึงฟังได้ว่า การกระทำดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นการขัดขวางต่อการให้บริการสาธารณะให้เป็นไปในลักษณะที่เท่าเทียมกัน และที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมให้ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมกับเลขหมายใหม่ของผู้ฟ้องคดีให้ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีควรจะใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอมให้เชื่อมต่อกับโครงข่าย จึงเป็นการใช้สิทธิที่น่าจะไม่ชอบ คดีจึงมีมูลว่าผู้ถูกฟ้องคดีน่าจะกระทำการโดยไม่ชอบตามฟ้อง และเพื่อมิให้ผู้ใช้บริการเลขหมายที่ได้รับการจัดสรรใหม่จากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้รับผลกระทบ เกิดความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอมให้ใช้และเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมดังกล่าวอันเป็นบริการสาธารณะที่ต้องจัดทำโดยต่อเนื่องแล้ว คดีจึงมีเหตุเพียงพอที่จะนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้เลขหมายโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการจัดสรรใหม่จาก กทช. สามารถติดต่อสื่อสารกับเลขหมายโทรศัพท์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ และความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันในช่วงระยะเวลาที่ไม่ได้รับบริการไม่อาจแก้ไขให้กลับสภาพเดิมได้ ถือได้ว่าเป็นการยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง แม้ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใด ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมได้ในภายหลัง อีกทั้งการที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ปรากฏว่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อสู่ว่า



หากผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้เลขหมายโทรคมนาคมใหม่ของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑.๕ ล้านเลขหมาย เชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีได้ โดยไม่ได้ขยายโครงข่ายโทรคมนาคม จะทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้บริการเดิม กล่าวคือทำให้โครงข่ายโทรคมนาคมเกิดความหนาแน่นเรียกติดยาก ประชาชนไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบโทรคมนาคมของชาติ ที่ผู้ใช้บริการเดิมมีจำนวนถึง ๔๕,๒๐๔,๖๕๘ คน นั้น เห็นว่าข้อนี้ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงว่า หากผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมก็จะดำเนินการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับเลขหมายใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจาก กทช. ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีน้ำหนักให้นำข้อนี้ อรรถนข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อว่าการไม่ชำระค่าเชื่อมโยงโครงข่ายโทรคมนาคมจะเป็นเหตุให้บริษัทรายอื่นไม่ชำระค่าเชื่อมโยงเครือข่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและบริษัทรายอื่นได้เปรียบในการใช้บริการของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการนำเงินส่งรัฐเพื่อพัฒนาประเทศ และกระทบต่อกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เห็นว่า แม้การไม่ชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในชั้นนี้จะเป็ผลกระทบต่อการดำเนินกิจการในเรื่องผลกำไรสุทธิของการประกอบการขององค์กรอันเป็นผลกระทบต่อการนำเงินส่งรัฐเพื่อพัฒนาประเทศดังข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารองค์กรของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการประกอบธุรกิจให้บริการโทรคมนาคมอันเป็นการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ให้บริการจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบด้วย มิใช่มุ่งแสวงหากำไรในการประกอบกิจการเพียงอย่างเดียว และหากตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามข้ออ้างแล้ว สิทธิเรียกร้องดังกล่าวนี้ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบไป ข้ออ้างตามอุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ประกอบด้วยเหตุผลอันควรแก่การรับฟัง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้ผู้ใช้เลขหมายโทรศัพท์ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดสรรจาก กทช. จำนวน ๑.๕ ล้านเลขหมายสามารถติดต่อกับเลขหมายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีได้ จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้น เป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๓/๒๕๕๐)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทน พร้อมดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการฝากเงินดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเขตทาง และผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๕/๒๕๕๐ ที่ ๑๙๖/๒๕๕๐ ที่ ๑๙๗/๒๕๕๐ ที่ ๑๙๘/๒๕๕๐ และที่ ๒๙๓ - ๒๙๕/๒๕๕๐)

คำสั่งให้ระงับการสรรหาอธิการบดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๕๐)



กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนไทยได้รับความเดือดร้อนจากการที่คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกพร้อมแผนที่แนบท้าย โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมเพื่อให้ประเทศกัมพูชาเสนอต่อองค์การยูเนสโกเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตใช้อำนาจหน้าที่และกระทำนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่บิดเบือนข้อเท็จจริงไม่แสดงสถานะของแถลงการณ์ร่วม ไม่แสดงผลความผูกพันที่อาจเกิดแก่ประเทศชาติ ประชุมพิจารณาโดยไม่ตรวจสอบข้อมูลอย่างรอบคอบใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่การเจรจาปักปันเขตแดนยังไม่สำเร็จ จึงเชื่อว่่ายังไม่มีการปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชาในบริเวณเขตแดนปราสาทพระวิหารโดยคณะกรรมการร่วมชายแดนไทย - กัมพูชา ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศทั้งสองแต่ประการใด และเมื่อพิจารณาแถลงการณ์ร่วมซึ่งปรากฏว่าในแผนที่แนบท้ายแถลงการณ์ร่วมที่ประเทศกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นมีการกำหนดเขตรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารอย่างชัดเจนอันอาจถือได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับเขตแดนรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารตามที่ระบุไว้โดยปริยาย อีกทั้งข้อตกลงในแถลงการณ์ร่วมอาจมีผลผูกพันประเทศไทยและอาจทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดนมาโดยตลอด คดีจึงมีมูลรับฟังได้ตามฟ้องและการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน อันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งหากศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาก็ไม่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ และยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยที่ยังคงสงวนสิทธิ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีปราสาทพระวิหารไว้เช่นเดิม จึงมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๑)

กรณีที่กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝากธนาคารไทยพาณิชย์ของนาย พ. และนางสาว พ. และให้ส่งเงินในบัญชีดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งที่คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ได้มีคำสั่งให้อายัดบัญชีเงินฝากดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ธนาคารไทยพาณิชย์จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอายัดของผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำสั่งให้ระงับการส่งเงินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไว้ชั่วคราว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หน่วยงานทางปกครองทั้งสองแห่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายคนละฉบับออกคำสั่งอายัดต่อทรัพย์สินรายการเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีส่งเงินในบัญชีเงินฝากพิพาทให้ผู้ถูกฟ้องคดี หรือระงับการส่งเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมอยู่ในภาวะที่อาจเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองทั้งสองออกคำสั่ง





อายุทรัพย์สินดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดียอมอยู่ในฐานะยากลำบากต่อการปฏิบัติทางใดทางหนึ่ง ประกอบกับขณะนี้คดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับต่อทรัพย์สินดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากภายหลังศาลปกครองหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น ย่อมทำให้เกิดความเสียหายและมีผลกระทบกับบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากซึ่งยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หากศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาแล้วจะเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานทางปกครองทั้งสองมากกว่า อีกทั้ง ไม่มีปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการส่งเงินในบัญชีดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีไว้ก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๗/๒๕๕๑)

กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมสมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานในชุมชนมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ฟ้องว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกับผู้ถูกฟ้องคดีร่วมรวมแปดราย ได้ร่วมกันให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาตให้โครงการหรือกิจกรรมจำนวน ๗๖ โครงการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงสามารถดำเนินการได้ โดยยังมีได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และมีได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งมิได้ให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบการดำเนินการ อันเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านบริเวณดังกล่าวอย่างรุนแรง จึงขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ และขอให้เพิกถอนใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของชาวบ้านในเขตพื้นที่รวมทั้ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการศึกษาหรือประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชน จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการ และจัดให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบการดำเนินการด้วย โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาสำหรับโครงการจำนวน ๗๖ โครงการดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดระงับโครงการหรือกิจกรรมตามเอกสารหมายเลข ๗ ท้ายคำฟ้อง ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา



หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีและผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิของบุคคลที่ทบทวนมติมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมทั้ง ๗๖ โครงการไปโดยไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปด จึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนจึงมีมูล และโดยที่ขณะยื่นคำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมลพิษจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงอยู่ก่อนแล้ว เมื่อโครงการหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาตให้ดำเนินการ ล้วนเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อมลพิษสูง ซึ่งอาจไปเพิ่มมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพิ่มมากขึ้น หากให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปจนกระทั่งโครงการสร้างเสร็จและมีการดำเนินการผลิตแล้วก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันอาจเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในภายหลัง กรณีจึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และหากจะเกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐจากคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาล ก็เป็นเรื่องที่สืบเนื่องโดยตรงจากการละเลยไม่ดำเนินการหรือความล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ อีกทั้งหากจะเป็นการกระทบต่อสิทธิของเจ้าของโครงการก็มิได้เป็นการจำกัดสิทธิการดำเนินการโดยสิ้นเชิง หากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินการให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ แล้ว จะเป็นกรณีที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอในวิธีการคุ้มครองชั่วคราวเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจมีคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณามีคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกวิธีการเช่นนั้นเสียก็ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามประเภทลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมแล้ว พบว่า บางโครงการหรือกิจกรรมไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงชัดเจน แต่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งควบคุมหรือบำบัดมลพิษหรือติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมเท่านั้น จึงยังไม่สมควรที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมตามเอกสาร



ท้ายคำฟ้อง ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งควบคุมหรือบำบัดมลพิษหรือติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติม นอกจากนี้ก็ทำให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒)

(๒) คำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

คำขอของผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานต้นสังกัด) ที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี (เจ้าหน้าที่ที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินกรณีละเมิด) นำเงินหรือหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันต่อศาลเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี หากเป็นฝ่ายชนะคดีก็จะสามารถบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการได้ คำขอดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำขอของคู่กรณีให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาตามข้อ ๗๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งข้อ ๗๗ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกรณีตามคำขอดังกล่าวอาจจัดเป็นคำขอให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนำเงินที่พิพาทมาวางต่อศาลตามมาตรา ๒๖๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๕๐)

**๒.๖.๓ การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (ข้อ ๗๓ และข้อ ๗๖)**

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้นั้น เฉพาะแต่กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา เท่านั้น เนื่องจากเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่มีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ตามข้อ ๗๓ วรรคสอง และข้อ ๗๖ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน ส่วนคำสั่งไม่รับคำขอหรือยกคำขอนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด (ข้อ ๗๐ ข้อ ๗๓ วรรคสอง และข้อ ๗๖ วรรคสอง) จึงเป็นคำสั่งที่ต้องห้ามอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน



### หมายเหตุ

(๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา คู่กรณีอาจขอให้ศาลแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามนัยมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๐๑ และมาตรา ๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้โดยอนุโลม โดยผู้ร้องต้องทำเป็นคำขอยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๗/๒๕๔๗**) ซึ่งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว แม้จะเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา แต่ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แม้จะทำให้เกิดผลเช่นเดียวกับการไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาก็ตาม แต่ก็หาใช่คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาไม่เมื่อคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำสั่งที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา มิใช่การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นเด็ดขาดจากศาล จึงถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา แม้ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะมิได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวระหว่างพิจารณาได้อย่างชัดแจ้งดังเช่นที่กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นระหว่างพิจารณาได้ก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้ฟ้องคดีควรมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาระหว่างพิจารณาได้เช่นเดียวกับกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นระหว่างพิจารณาได้ การให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นเด็ดขาดจากศาลตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น ผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ได้รับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทันทั่วทั้ง



กรณีจึงต้องถือว่าคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำสั่งซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นตามข้อ ๔๗/๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรีบส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด พร้อมด้วยคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลันตามข้อ ๔๗/๑ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๕๑)

(๒) แม้ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเป็นกรณีการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และมีคำสั่งยกคำขอ ซึ่งไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด แต่คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวก็เป็นที่สุดเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น จนกว่าศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น กรณีจึงเป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๖๙ ถึงข้อ ๗๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วเห็นว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวเป็นกรณีการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังข้อ ๗๕ ถึงข้อ ๗๗ ของระเบียบดังกล่าว และมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนบ้านพิพาทน่าจะชอบด้วยกฎหมายและหากศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยการสั่งระงับการรื้อถอนบ้านพิพาทไว้ก่อน จะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน จึงไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุดอย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีผลเป็นการยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๗๓ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดเช่นเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๕๒)



ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากผลของคำสั่งที่กำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ผู้ขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๔๔ ที่ ๓/๒๕๔๔ และที่ ๔๗ - ๔๘/๒๕๔๘)

ผู้มีส่วนได้เสียจากการที่ศาลมีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงกับการระงับการเลือกตั้ง เมื่อผู้ร้องเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินในองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๑/๒๕๔๗)

ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองร้อยห้าคนเป็นผู้พักอาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับท่าเทียบเรือขนถ่ายสินค้าและถนนซึ่งเป็นเส้นทางขนถ่ายสินค้าของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการการขนถ่ายสินค้าได้ตามปกติเพื่อขนถ่ายสินค้าตามข้อ ๗๖ วรรคสามของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และผู้มีส่วนได้เสียได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามข้อ ๗๖ วรรคสาม ดังกล่าว ศาลจึงรับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒/๒๕๕๑)

หมายเหตุ หากคำสั่งทางปกครองมีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับตามคำสั่ง เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้สิ้นสุดระยะเวลาในการบังคับตามคำสั่งแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุให้ศาลต้องพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวอีกต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๕๐)

**๒.๖.๔ การขอให้ระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราว (ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง)**

ในการอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้อุทธรณ์อาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ เฉพาะกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้ผู้อุทธรณ์



อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่อาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวได้ แต่หากศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น เป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดก็สามารถพิจารณาคำขอให้ระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ เช่น

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้นำผลการสอบ O-NET ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๐ และเพิกถอนข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นถือปฏิบัติเสียก่อน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งห้าม สกอ. และคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ มาใช้บังคับ คำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบ ADMISSIONS ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ สกอ. ถือปฏิบัตินั้น แม้ตามรูปแบบแล้วคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจะเป็นคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่ตามเนื้อหาเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๖๙ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สกอ. จึงมีสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๗๓ วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๕๐)

เมื่อผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยในการพิจารณาคำขอดังกล่าวนั้น ข้อ ๑๑๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า ศาลปกครองสูงสุดจะใช้ดุลพินิจสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์



สาธารณะหรือสิทธิของผูุ้ทธรณ์เท่านั้น ดังนั้น ผูุ้ทธรณ์จึงต้องแสดงให้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น ทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของผูุ้ทธรณ์ด้วย

**กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าไม่สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง**

คำขอของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๐ ที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำระดับ ๑๑ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๐ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ นั้น ผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีอย่างไร ประกอบกับในเวลาต่อมาผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีได้ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรับเรื่องที่ยกให้หน้าความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีขึ้นเพื่อจะได้ไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายคำสั่งดังกล่าว ก็มีทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำขอของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๘/๒๕๕๐)

ผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๒ และผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๓ มิได้แสดงให้เห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายคำสั่งของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ปลดโทษจากไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๒ และผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวคงมีผลแต่เพียงเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของคำสั่งของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเท่านั้น โดยเหตุผลของเรื่องแล้วจึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวทำให้หรืออาจจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๒ และผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด กรณีจึงเห็นว่าไม่สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำขอของผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๒ และผูุ้ทธรณ์ฟ้องคดีที่ ๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๓/๒๕๕๑)





## กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ให้นำมติของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้นำผลการสอบ O-NET ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ มาใช้บังคับ มีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบ ADMISSIONS ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ สกอ. ถือปฏิบัติไว้เป็นการชั่วคราวโดยปริยาย แต่ในการออกคำสั่งดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ระบุว่า สกอ. สมควรใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS สำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ แทนหลักเกณฑ์ที่ได้สั่งให้ชะลอหรือระงับการบังคับไว้ ทั้งยังไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS อันเป็นการก้าวล่วงดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ได้ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ สกอ. ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบ ADMISSIONS และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่ที่กำหนดไว้ คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากตราบิตที่คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวยังมีผลบังคับอยู่ สกอ. ย่อมไม่มีหลักเกณฑ์ใดให้ใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร และการที่ สกอ. ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในระบบ ADMISSIONS และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้ได้ จะเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ไม่อาจจัดการเรียนการสอนสำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามแผนการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ศาลจึงมีคำสั่งให้ระงับคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๕๐)



## ๒.๗ การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

### ๒.๗.๑ การร้องสอด (ข้อ ๗๘)

#### ๑) กรณีศาลเรียกเข้ามาเอง

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอและเจ้าหน้าที่บริหารที่ดินอำเภอว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ได้ประสงค์จะฟ้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดิน ศาลย่อมมีอำนาจในการเรียกเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอซึ่งมีอำนาจในการออกโฉนดที่ดินเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๕ ที่ ๑๕๖/๒๕๔๕ และที่ ๑๗๙/๒๕๔๕)

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดฟ้องว่าปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้เรียกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งที่พิพาทและจะเป็นผู้ถูกกระทบจากผลแห่งคดีเข้ามาในคดีด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๔๕)

กรณีฟ้องว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ในการขจัดสิ่งกีดขวางออกจากหน้าบ้านผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ศาลปกครองสูงสุดจึงให้ศาลปกครองชั้นต้นเรียกนายกเทศมนตรีเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๙/๒๕๔๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ไม่ได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ศาลเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจึงให้เรียกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๔๕)

โดยที่คดีนี้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา ส่วนแยกสทิงพระ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวด้วย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เรียกเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา ส่วนแยกสทิงพระเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๔/๒๕๔๖)

กรณีที่ฟ้องขอค่าเสียหายกรณีหัวหน้าภาควิชาปรัชญาละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการอนุมัติการจัดพิมพ์ตำราของผู้ฟ้องคดีอันเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด



ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เห็นสมควรเรียกมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีสังกัดอยู่เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔/๒๕๔๗)**

แม้การเรียกให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งให้นำมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม จะกำหนดให้การร้องสอดต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่กรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเองเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลก็ชอบที่จะมีคำสั่งเรียกให้เข้ามาในคดีได้ตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องคดี และแม้คำสั่งดังกล่าวจะได้ดำเนินการภายหลังวันยื่นฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็ให้ถือว่าศาลมีคำสั่งเรียกในวันยื่นฟ้องคดีนั้น **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔/๒๕๕๐)**

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาเสาวภาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ โดยการเรียกให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษากระทรวงศึกษาธิการเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนได้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๕/๒๕๕๑ และที่ ๖๓๒/๒๕๕๑)**

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความด้วยการร้องสอด (๓) ด้วยถูกหมายเรียกเข้ามาในคดี (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยการเรียกให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๒)**



## ๒) กรณีบุคคลภายนอกยื่นคำร้องสอด

กรณีบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีขอเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดนั้น ข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหากบุคคลภายนอกยื่นคำขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอดแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นต้องพิจารณามีคำสั่งในเรื่องการร้องสอดก่อน และเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมแล้ว จึงจะพิจารณามีคำสั่งในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มเติมคำฟ้องได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๕)

บุคคลภายนอกที่จะขอร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี หมายความว่า ผลของคดีตามกฎหมายเป็นผลไปถึงผู้ร้องสอด โดยเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๕๐)

### กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี

กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอให้ดำเนินคดีต่อไป โดยระบุขออนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้รับมรดกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับสิทธิดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดี และผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือขออนุญาตรับสิทธิดำเนินคดีแทน ถือเป็นกรณียื่นคำร้องขอต่อศาลก่อนมีคำพิพากษาเพื่อขอให้ผู้อุทธรณ์เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด โดยเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๗ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙/๒๕๕๔)

คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วออกจากทางสาธารณะนั้น ถือว่าบุคคลซึ่งอยู่อาศัยติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีดังกล่าว และอาจยื่นคำร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และประกาศของคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. และมีได้เป็นคู่กรณีในคดี ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี และมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๕๙)



### กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี

กรณีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนมไม่ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดเข้ารับราชการครูตามที่ได้มีการแก้ไขผลการสอบใหม่ เห็นว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในเรื่องการบรรจุเป็นข้าราชการครู และคำเสียหายเป็นเรื่องเฉพาะตัวผู้ฟ้องคดี ไม่ทำให้ผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีหรือกระทบถึงสิทธิของผู้ร้องสอดแต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๔๖)

ผู้ร้องยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดี โดยอ้างว่าผู้ร้องสอดได้ปลูกบ้านเรือนอาศัยอยู่ในที่ดินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมที่ดิน) กั้นออกไป โดยได้ยึดถือครอบครองโดยสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยทางราชการจัดสรรมอบให้ หากศาลพิพากษาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลกระทบต่อผู้ร้องสอด ศาลเห็นว่า เป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของผู้ฟ้องคดี (วัตถุทนาย) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นไม่เกี่ยวกับสิทธิของเอกชน คำพิพากษาของศาลจึงไม่มีผลกระทบต่อแย้งหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิใดๆ ของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๐/๒๕๔๗)

กรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลองฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ ละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง กรณีขอความเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ตามบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคลอง ผู้ที่สอบแข่งขันได้ตามบัญชีดังกล่าวไม่ใช่ผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาคดีนี้โดยตรง จึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๕๐)

เมื่อข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่าบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมการที่ผู้ร้องสอดอ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว เพื่อให้ได้รับความรับรอง คุ่มครอง หรือบังคับตามสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีตามกฎหมายเนื่องจากหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องที่ได้รับจากประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องต้องชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาสัมปทาน และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนี้ โดยที่ผู้ร้องมิได้ขอเข้ามา



เป็นคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงเป็นการร้องสอดขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยที่คดีพิพาทดังกล่าวมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลจะต้องพิจารณาว่าประกาศที่พิพาทขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือไม่ เมื่อผู้ร้องมิได้เป็นผู้ออกประกาศหรือมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่าผู้ร้องมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแห่งคดีที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คดีจึงไม่มีเหตุอันควรและไม่มี ความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๕/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เทศบัญญัติเทศบาลเมืองสุรินทร์ เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเนื้อหาสาระขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ขอให้ศาลเพิกถอนเทศบัญญัติฉบับดังกล่าว การที่ผู้ร้องสอดทั้งหกซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ยื่นคำร้องขอร้องสอดเข้าเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม นั้น เมื่อเทศบาลเมืองสุรินทร์ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรที่ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี การที่ผู้ร้องสอดทั้งหกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมอยู่แล้ว คำร้องขอร้องสอดของผู้ร้องสอดจึงไม่ต้องด้วยข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๙/๒๕๕๑)

คดีนี้ผู้ร้องสอดอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำนิติกรรมอำพรางโอนหุ้นบริษัท ส. ในส่วนของนาง ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ร้องสอดไม่ได้รับมรดกหุ้นดังกล่าวตามพินัยกรรมที่นาง ก. ทำไว้ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรปราการแล้ว เห็นว่า การดำเนินการเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องสอดในอันที่จะได้รับมรดกหุ้นตามพินัยกรรมของนาง ก. จะกระทำให้เป็นผลได้ก็แต่โดยการฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอให้พิพากษาว่า สัญญาโอนหุ้นดังกล่าวเป็นโมฆะเท่านั้น แม้ว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเสียสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย และมีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี คำพิพากษาของศาลปกครองก็หาไม่ผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาโอนหุ้นไม่ จึงไม่เป็นการจำเป็นที่ผู้ร้องสอดต้องเข้ามาเป็นคู่กรณี เพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครองหรือบังคับตามสิทธิของตนในอันที่จะได้รับมรดกหุ้น และผู้ร้องสอดไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ จึงไม่อาจรับคำร้องสอดของผู้ร้องสอดไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๕๒)

### ๓) กรณีคู่กรณีมีคำขอ

การที่คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี คู่กรณีจะต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลแสดงเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี



ตามข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ใช่ขอเข้ามาในคำให้การ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๕๕)

#### ๔) ผลของการเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด

สิทธิการฟ้องคดีของผู้ร้องสอดย่อมมีไม่มากไปกว่าสิทธิของคู่กรณีฝ่ายที่ตนสมัครใจเข้าเป็นคู่กรณีร่วม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ร้องสอดเข้าเป็นคู่กรณีร่วมกับผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๗/๒๕๕๑)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ หรือไม่นั้น เห็นว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ จะมีได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดมีนบุรีก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ก็ได้ยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ข้อ ๗๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นผู้ฟ้องคดีร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมทำให้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ตามมาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๗๘ ของระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๑/๒๕๕๖)

#### ๒.๗.๒ การรวมคดี (ข้อ ๗๙ วรรคหนึ่ง)

หากปรากฏว่าคดีหนึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ส่วนอีกคดีหนึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น นั้น เป็นกรณีที่เกิดอยู่ต่างศาลกัน จึงไม่อาจรวมคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๗/๒๕๕๑)

#### ๒.๗.๓ การแยกคดี (ข้อ ๗๙ วรรคสอง)

ข้อ ๗๙ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คดีดังกล่าวอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นต่างศาลกัน ให้โอนคดีไปยังศาลที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบร่วมกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และเมื่อมีการโอนคดีแล้ว ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของศาลที่โอนคดีสั่งจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ”



### ๒.๗.๔ การโอนคดี (ข้อ ๘๐)

ข้อ ๘๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า “ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่นๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้”

### ๒.๗.๕ การถอนคำฟ้อง (ข้อ ๘๒)

ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ หากมีใช้คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ทั้งนี้ ตามข้อ ๘๒ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๔๔ ที่ อ.๗/๒๕๔๕ ที่ ๑๔/๒๕๔๕ ที่ ๒๙/๒๕๔๕ ที่ ๔๖/๒๕๔๕ ที่ ๔๗/๒๕๔๕ ที่ ๑๓๒/๒๕๔๕ ที่ ๓๗๘/๒๕๔๕ ที่ ๖๔๑/๒๕๔๕ ที่ อ.๓/๒๕๔๖ ที่ อ.๓๑/๒๕๔๖ ที่ ๑๐๘/๒๕๔๖ ที่ ๑๘๐/๒๕๔๖ ที่ ๒๓๓/๒๕๔๖ ที่ ๓๐๙/๒๕๔๖ ที่ ๓๘๕/๒๕๔๖ ที่ ๓๙๐/๒๕๔๖ ที่ ๔๕๙/๒๕๔๖ ที่ ๔๖๒/๒๕๔๖ ที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ ที่ ๔๙๘/๒๕๔๖ ที่ ๗๕/๒๕๔๗ ที่ ๑๔๔/๒๕๔๗ ที่ ๑๖๒/๒๕๔๗ ที่ ๒๖๘/๒๕๔๗ และที่ ๓๕๘/๒๕๔๗)

กรณีผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอถอนคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายหลังที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ต้องห้ามตามข้อ ๘๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ศาลปกครองสูงสุดอาจอนุโลมอนุญาตให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ ดังนั้น คดีเฉพาะตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยุติไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๔๖)

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนรั้วให้พื้นที่ทางสาธารณะมีใช้คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือการพิจารณาคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะอนุญาตให้มีการถอนคำฟ้อง และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้โดยไม่ต้องไต่สวนคู่กรณีก่อน การที่ศาลปกครองชั้นต้นทำการไต่สวนคู่กรณีแล้วจึงมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น แม้การไต่สวนจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เกินความจำเป็นอยู่บ้าง แต่ผลของคำสั่งดังกล่าวก็ตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีอยู่เช่นเดิม ดังนั้น คำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง





และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๘๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงชอบแล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๔๗)**

คดีที่มีการถอนคำฟ้องนั้น แม้การถอนคำฟ้องจะไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นคำฟ้องนั้นใหม่อีก แต่การถอนคำฟ้องย่อมมีผลเป็นการลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องนั้น รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีต่อมาภายหลังยื่นคำฟ้อง และทำให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องคดีไว้ แต่ต่อมาได้ยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องและศาลมีคำสั่งอนุญาต คดีถึงที่สุด จึงไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง หากผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องเรื่องนั้นใหม่ จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เดิม **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๐ และที่ ๑๓/๒๕๕๐)**

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องแจ้งความประสงค์ขอถอนคำฟ้องต่อศาล และศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องได้ทันทีโดยไม่มีเหตุที่จะต้องทำการไต่สวนอีกตามข้อ ๘๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยได้มีคำสั่งไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งศาลดังกล่าว ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลีร์บร้อนมีคำสั่งอนุญาตและนำสำนวนคดีไปออกหมายเลขแดงก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ถูกต้อง ส่วนข้อกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการวิตกกังวลเกรงใจผู้ที่ได้มาเป็นธุระจัดการให้ถอนคำฟ้องนั้น การถอนคำฟ้องเกิดจากการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยปัญหาของผู้ฟ้องคดีเอง การสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความชอบแล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๕๒)**

ในกรณีที่ศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ข้อ ๘๒ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลโดยพิเคราะห์ถึงการพิจารณาที่ได้กระทำไปแล้วประกอบ

คดีนี้การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอยู่ในชั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเมื่อได้พิเคราะห์ถึงการพิจารณาของศาลปกครองแล้ว เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยศาลปกครองชั้นต้นคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒/๒๕๕๒)**



## ๒.๘ การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

### ๒.๘.๑ การนั่งพิจารณาคดี (ข้อ ๘๓ – ข้อ ๘๗)

ในการพิจารณาคดี ศาลต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล (ข้อ ๘๓ วรรคหนึ่ง) โดยศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (ข้อ ๘๓ วรรคสอง)

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี (ข้อ ๘๔ วรรคหนึ่ง) แต่หากคู่กรณีมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถยื่นคำแถลงต่อศาลได้ก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในวันนั่งพิจารณาคดี โดยเหตุขัดข้องดังกล่าวมิได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีนั่นเอง เช่น กรณีที่พนักงานอาคารเอ็มไพร์ทาวเวอร์ปฏิเสศไม่รับบัตรประชาชนของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นหลักฐาน เพราะบัตรประชาชนของผู้ฟ้องคดีหมดอายุ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแลกบัตรผ่านเพื่อไปยังห้องพิจารณาคดีได้ ถือเป็นเหตุขัดข้องที่มีได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองควรรับคำแถลงนั้นไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๕๙)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยได้มีหมายแจ้งให้คู่กรณีทราบแล้ว แต่เมื่อถึงกำหนดนัดคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่มาศาล ศาลจึงได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นดังกล่าวไปจนเสร็จสิ้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีโดยผู้รับมอบอำนาจได้มาถึงศาลซึ่งเป็นเวลาที่ศาลทำการนั่งพิจารณาคดีจนเสร็จสิ้นแล้วและสามารถยื่นคำแถลงเป็นหนังสือต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือต่อศาลแต่อย่างใด การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองชั้นต้นก็เป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๘/๒๕๕๐)

ข้อ ๘๔ วรรคสาม กำหนดว่า คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ศาลพิจารณานุญาตเท่าที่เกี่ยวข้อกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น และคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด แต่คำว่าคำสั่งเป็นที่สุดดังกล่าว หมายความว่า เป็นที่สุดในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ต่อมาเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ในประเด็นนี้พร้อมกับประเด็นอื่นๆ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิจารณาในประเด็นนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๕๙)

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสืบพยานบุคคลที่พามาในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นที่สุดแล้วตามข้อ ๘๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๘๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๐)



## ๒.๘.๒ การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

### ๑) ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ข้อ ๙๒)

ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๑) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒/๒๕๔๖ ที่ อ.๑๘๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๘๒/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๘๐/๒๕๕๐)

การที่พนักงานสอบสวนใช้อำนาจยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นของกลางในคดีอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะพนักงานสอบสวนยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีขอรับรถคืนแล้วแต่ได้รับการปฏิเสธ และรถยนต์ถูกจอดทิ้งไว้โดยไม่ได้รับการดูแลรักษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่มีรถใช้และรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหลายประการในระหว่างที่รถถูกยึด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง จึงเป็นกรณีกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนกระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม กรณีไม่เข้าเกณฑ์เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและดำเนินการสอบสวนพิจารณาเรื่อยมาจนมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนรถยนต์คืนพิพาทแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด สำหรับคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดีนั้น เป็นการพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



และส่งสำนวนคดีนี้คืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๒)

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกุดโดน (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดโดนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติกรณีไม่ส่งรายชื่อผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์อนุญาตแต่งตั้งเป็นครูพี่เลี้ยงของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดอภิสิริทระนองแวงม่วง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดโดนมิได้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องส่งรายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์แต่อย่างใด กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จนั้น เป็นการไม่ชอบ พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๒)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๒ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๒ ข้างต้น แม้จะเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลมาวินิจฉัยตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เช่นเดียวกัน แต่ผลของคำพิพากษากลับแตกต่างกัน โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๒ ศาลพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคดีคืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๒ ศาลพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง

(๒) การเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และเป็นปัญหาเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นต่อสู้ในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็ยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๕๖ ที่ อ.๑๖๙/๒๕๕๐ และที่ อ.๑๕๒/๒๕๕๑)

การจำหน่ายที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงพิพาทออกจากทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เนื่องจากที่ดินไม่มีสภาพเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์และเป็นการขึ้นทะเบียนภายหลังจากมีบุคคลได้สิทธิครอบครองโดยชอบแล้ว ย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยทั่วไป



รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจำหน่ายที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงพิพาทออกจากทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑)

(๓) การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่ได้ว่ากล่าวกันมาโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดก็สามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๕๑ และที่ อ.๕๙/๒๕๕๘)

การที่ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งพิพาทภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่ จำเป็นต้องใช้บทบัญญัติในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบการวินิจฉัย ศาลปกครองย่อมหยิบยกปัญหาข้อกฎหมายขึ้นประกอบการวินิจฉัยได้เอง ประกอบกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเทียบเคียงได้กับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี อันเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองย่อมยกขึ้นได้เองเช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในขณะที่ยังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยังไม่พ้นกำหนดเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์กรณีถือได้ว่า ยังมีได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ก็ไม่ได้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ดังกล่าวแล้ว โดยที่อำนาจฟ้องคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนศาลยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงพิพากษากลับเป็นยกฟ้อง แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ใหม่ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๕/๒๕๕๐)



(๔) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยและมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๗ ที่ ๗๓/๒๕๔๘ ที่ ๔๙๐/๒๕๔๙ ที่ ๔๘๒/๒๕๔๙ ที่ ๔๙๓/๒๕๔๙ ที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๔๗ ที่ อ.๓๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๖๐/๒๕๕๐ ที่ อ.๘๐/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๑๕/๒๕๕๑)

แม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเห็นว่ามิเหตุจำเป็นอื่นที่จะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งให้รับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ให้อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียวไม่ หากแต่เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓/๒๕๔๘ เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา คำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว และแม้ว่าปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ จะมีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหาข้อนี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๗/๒๕๕๒)

(๕) ประเด็นปัญหาว่าเป็นฟ้องซ้ำหรือไม่ เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง

ข้อพิพาทตามฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น คดีหมายเลขดำที่ ๒๙๑๑/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๑๔๕๑/๒๕๔๕ ซึ่งมีคู่กรณีเดียวกันกับคดีนี้ ใบอนุญาตพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนเป็นใบอนุญาตที่ออกให้เจ้าของอาคารตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดดังกล่าว ข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าออกใบอนุญาตพิพาทโดยไม่ชอบจึงมีผลเท่ากับเป็นการโต้แย้งว่าใบอนุญาตพิพาทมิได้ออกโดยอนุวัตให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยกขึ้นว่ากล่าวในคดีเดิม จะนำข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษามาฟ้องเป็นคดีใหม่ไม่ได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้นำคดีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วมาฟ้องคู่กรณีเดียวกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองศาลปกครองฯ



จึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ซึ่งปัญหาว่าเป็นฟ้องซ้ำหรือไม่ เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๕๑)

(๖) ปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมศาล เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

คดีนี้เป็นคดีเรื่องร้องทุกข์โอนมาเป็นคดีในศาลปกครองตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาลตามข้อ ๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๕๒)

(๗) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณา เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้วให้สมบูรณ์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นแก้ไขมาภายในกำหนด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยระเบียบดังกล่าวด้วย และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นแต่กลับขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่หรือขอฟ้องใหม่ตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยความเข้าใจไม่ถูกต้องของผู้ฟ้องคดีเอง โดยอ้างว่าที่ไม่สามารถยื่นแก้ไขคำฟ้องได้ทันตามกำหนดเนื่องจากมีเหตุจำเป็นและเร่งด่วนในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายอันสืบเนื่องมาจากการร้องทุกข์คดีนี้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นก็มีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่โดยมิได้ไต่สวนอีก เมื่อคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องและคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะการไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้รับการพิจารณาซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลปกครองสูงสุดให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๐/๒๕๕๗)

กรณีที่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนเนื่องจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้บรรยายถึงการกระทำทั้งหลายของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิด ตลอดจนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๓๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองก็ชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องและดำเนินการต่อไป



ตามข้อ ๔๒ ของระเบียบดังกล่าว แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำฟ้องมีความไม่สมบูรณ์ชัดเจน และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งสำเนาพยานเอกสารเพิ่มเติมคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่คำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๓๗ วรรคสองของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลก็เพียงแต่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพื่อที่ศาลจะนำมาประกอบการสั่งคำฟ้องเท่านั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงเป็นการดำเนินการพิจารณาที่ไม่ชอบและปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งได้ตามข้อ ๗๒ ประกอบด้วยข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๐/๒๕๕๗)

ปัญหาว่าตุลาการเจ้าของสำนวนศาลปกครองชั้นต้นนายเด็ยมีคำสั่งให้ยกคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งได้ตามข้อ ๗๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๐)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้กำหนดค่าบังคับหรือเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนหรือลบล้างการกระทำที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นกรณีปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษา กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๕๐)

การที่ศาลปกครองสั่งรับคำคัดค้านคำให้การที่มีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิมไว้พิจารณา เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบของศาลปกครองชั้นต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะมีได้ยกขึ้นว่ากล่าวในอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๗๒ ประกอบข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาของคดีต่อไป พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการกระบวนพิจารณาใหม่แล้วมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๕๑)





คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าเป็นเวลาไม่ถึงสิบวัน จึงเป็นการดำเนิน กระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๕/๒๕๕๒)

#### (๘) ปัญหาในเนื้อหาคดี

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม และจำเป็นภายในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวอ้าง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจก็เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายหมดสิ้นไป และเป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๕๖)

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการสอบสวนสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดินไม่พบว่าผู้ฟ้องคดีมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักโดยใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบ เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีฐานะยากจนตามความหมายของคำว่า เกษตรกร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า นาย อ. ผู้ที่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะยอมโอนสิทธิให้กับผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงประนีประนอมก็ตาม แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่อาจบังคับได้ เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น ข้อตกลงประนีประนอมดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และข้อตกลงประนีประนอมดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคณะกรรมการฯ ให้เพิกถอนหนังสือ อนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ แทนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๕๖)

เบี่ยงปรับตามสัญญาทางปกครองเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๕๙)



อำนาจในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย อันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นว่ากล่าว ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ตามข้อ ๘๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๘/๒๕๔๙)

แม้คู่กรณีมีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านในประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้น นำราคาที่ดินที่ธนาคารพาณิชย์รับจำนองที่ดินมาพิจารณาเทียบเคียงราคาซื้อขายที่ดินและ กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่ม ซึ่งเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด แต่เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อย ของประชาชนตามข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยเองได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๓/๒๕๔๙)

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำแถลงของผู้ฟ้องคดีว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มี คำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๕๒/๒๕๔๘ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการประจำที่สำนักงานสถาบันการอาชีวศึกษา ภาคเหนือ ๕ จังหวัดพิษณุโลก ตั้งแต่วันออกคำสั่งเป็นต้นไป ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว คดีจึงถึงที่สุด ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะมี ได้มีการยกขึ้นว่ากล่าวมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ ก็ตาม แต่ถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๘๒ ของระเบียบฯ เดียวกัน ฉะนั้น เมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งดจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๘ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืน เงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแล้วตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๗ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ เพื่อนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไปนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย อุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๒)

## ๒) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย (ข้อ ๙๕)

คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อผิดพลาดเล็กน้อยเกี่ยวกับ จำนวนผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดอาศัยอำนาจตามข้อ ๙๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ ให้เพิ่มผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๖/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))



คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นโดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนใบอนุญาตที่ดินเฉพาะส่วนที่รูกล้ามีการระบุเลขที่โฉนดที่ดินไม่ถูกต้องอันเนื่องจากการพิมพ์ผิดพลาด ซึ่งเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามข้อ ๙๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลให้แก้ไขหมายเลขโฉนดที่ดินในคำพิพากษาให้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๔๗)

### ๒.๙ การเข้าเป็นคู่ความแทนที่คู่ความมรณะ (มาตรา ๕๓)

กรณีศาลจะมีคำสั่งรอกการพิจารณาตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลในระหว่างการพิจารณาคดีว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย โดยจะต้องมีการนำเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลเพราะเรื่องดังกล่าวมิใช่ข้อเท็จจริงที่ศาลอาจล่วงรู้ได้เองและหากไม่มีบุคคลใดยื่นคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือยื่นคำขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลเข้ามาแทนที่คู่กรณีดังกล่าวภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย จนกระทั่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา และล่วงพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์คดีถึงที่สุด จึงต้องถือว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปโดยชอบ มิอาจถือว่าผิดหลงแต่ประการใด และต้องถือว่าเป็นการล่วงเลยขั้นตอนที่ศาลจะดำเนินการตามมาตรา ๕๓ เพื่อให้ทายาทของคู่กรณีฝ่ายที่ถึงแก่ความตายเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ และไม่มีเหตุที่ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๐) หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหมายสอบถามไปยังทายาทหรือผู้ถือสิทธิของคู่กรณีว่าจะขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีในการดำเนินคดีพิพาทหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการที่ศาลได้เปิดโอกาสให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิได้ใช้สิทธิในการเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้มรณะ แต่มิได้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งสิทธิเข้าแทนที่คู่กรณีแต่อย่างใด เมื่อทายาทหรือผู้สืบสิทธิของทายาทมิได้มีคำขอเข้ามาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๓/๒๕๕๑) แต่หากศาลปกครองชั้นต้นทราบถึงการที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนที่จะมีคำพิพากษา การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยมิได้รอกการพิจารณาไว้จนกว่าจะดำเนินการเรียกผู้เข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีที่ถึงแก่ความตายให้สิ้นกระเสาะความเสียก่อน นั้น เป็นการดำเนินกระบวนการและมีคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๔/๒๕๕๑ และที่ อ.๓๘๐/๒๕๕๑)

กรณีที่วินิจฉัยว่าทายาทโดยธรรมยื่นคำขอเข้าแทนที่คู่กรณีที่ถึงแก่ความตายภายในกำหนด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของกรมศุลกากรที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นคำขอเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้เงินซึ่งเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน มิใช่สิทธิอันเป็นการเฉพาะตัวโดยแท้ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็น



หน้าที่และความรับผิดชอบที่รวมอยู่ในกองมรดกของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกองมรดกดังกล่าวย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรมตามมาตรา ๑๖๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้ามรดกถึงแก่ความตายในขณะที่คดีพิพาทอันเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางทรัพย์สินยังอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล ทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกของผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะรับมรดกความจากผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น เมื่อทายาทโดยธรรมยื่นคำขอเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีถึงแก่ความตายภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ศาลรับคำขอดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๕๑ และที่ ๒๘๒/๒๕๕๑)

**กรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ผู้ร้องเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย แม้ยื่นพ้นกำหนด**

เมื่อศาลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำต่อศาลเกี่ยวกับการดำเนินการขอเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย ผู้ร้องจึงรีบดำเนินการจัดทำคำขอเข้าแทนที่ดังกล่าว ฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ร้องไม่มีเจตนาที่จะเพิกเฉยไม่ดำเนินคดีนี้แทนผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย และผู้ร้องอยู่ในฐานะเป็นคู่สมรสและเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสิทธิยื่นคำขอเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตายได้ ดังนั้น แม้ผู้ร้องจะไม่ได้ยื่นคำขอเข้ามาภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเห็นควรอนุญาตให้ผู้ร้องเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตายได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๕๒)

กรณีที่คู่กรณีถึงแก่ความตายในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด หากคู่กรณีถึงแก่ความตายเป็นผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วไม่มีบุคคลใดยื่นคำขอเข้าแทนที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ และไม่ปรากฏว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีส่วนได้เสีย ยื่นคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ภายในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ อันเป็นระยะเวลาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่มีคำบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตาม หากจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๕๒)



### ๒.๑๐ การขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ (มาตรา ๖๒)

คำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นี้ มิใช่การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพราะกรณีตามมาตรา ๖๒ เป็นการจำหน่ายคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้อภัยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งกรณีที่ศาลปกครองสั่งจำหน่ายคดีกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีอาจดำเนินการยื่นขอคำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ตามมาตรา ๖๒ นี้ หรืออาจจะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีตามข้อ ๔๗/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ก็ได้ ดังนั้น ในการพิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา ๖๒ หรือข้อ ๔๗/๑ ซึ่งศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนด แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุในคำร้องที่ยื่นต่อศาลว่าเป็นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ แต่หากแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองชั้นต้น หากคำร้องดังกล่าวยื่นภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นก็ชอบที่จะดำเนินการตามข้อ ๔๗/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ต่อไป ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นนายเดียวยจะมีคำสั่งให้ยกคำร้องดังกล่าวไม่ได้ ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๐)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง แต่หากคำร้องอุทธรณ์นั้นมีลักษณะตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่การอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดก็ชอบที่จะส่งคำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีได้ เช่น

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลที่ให้ทำคำชี้แจงในประเด็นที่ศาลกำหนดยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่หากคำร้องอุทธรณ์นั้นมีลักษณะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ศาลกำหนดภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้นั้น เป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควรเพื่อขอให้ศาลปกครองอนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่การอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงชอบที่จะส่งคำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๕๐)



การยื่นคำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นต่อศาลปกครองที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีนั้น

ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตให้พิจารณาใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หมายถึง ศาลปกครองที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีนั้น มิใช่ศาลปกครองสูงสุด เว้นแต่จะเป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้สั่งจำหน่ายคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่าการที่ตนไม่สามารถ ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และท้ายคำสั่งมีคำเตือนว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็น หนังสือให้ศาลทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้น ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำสั่งและคำเตือนของศาลปกครอง ชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะขออนุญาตต่อศาลปกครอง เพื่อฟ้องคดีใหม่ได้ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้แสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลปกครองได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถทำคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การโดยที่ผู้ฟ้องคดี ไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในสามสิบวันว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี ต่อไป เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือ ให้ศาลทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป และมีได้ เกิดจากเหตุสุดวิสัย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่าไม่ทราบคำเตือนดังกล่าวเพราะอยู่ ด้านหลัง และไม่ต้องการให้เกิดความยุ่งยากต่อการพิจารณาคดี ประกอบกับไม่ทราบข้อกฎหมาย และระเบียบว่าหากไม่ทำคำคัดค้านคำให้การแล้วจะถูกจำหน่ายคดี นั้น เป็นความผิดพลาดของ ผู้ฟ้องคดีเอง จึงถือไม่ได้ว่ามีเหตุอันควรที่ศาลจะอนุญาตให้ฟ้องคดีนี้ใหม่ได้ ศาลปกครองไม่อาจ รับคำขออนุญาตฟ้องคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๕/๒๕๕๑ และที่ ๖๗๙/๒๕๕๑)

**๒.๑๑ การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (มาตรา ๗๕)**

การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น โดยปกติแล้วผู้ขอต้องทำเป็นคำขอ ยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น อย่างไรก็ตาม แม้ตามรูปแบบของหนังสือที่ ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลจะระบุว่าเป็นคำฟ้อง แต่การระบุเช่นนั้นก็ไม่ผูกพันให้ศาลต้องถือตามที่ผู้ฟ้องคดี



ระบุม่า ดังนั้น หากศาลพิจารณาข้อความในหนังสือที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลแล้วเห็นว่าเข้าลักษณะเป็นการขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ ศาลก็มีอำนาจที่จะนำหลักเกณฑ์การขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่มาใช้บังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗/๒๕๕๐)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีตำบลปรานบุรีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารและรื้อถอนอาคาร คำสั่งห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารดังกล่าว และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นั้น เมื่อคำสั่งของนายกเทศมนตรีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามผลแห่งคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นในอีกคดีหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณี ซึ่งศาลพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นในคดีดังกล่าว จึงถือได้ว่าคำฟ้องคดีนี้ที่แท้จริงแล้วเป็นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๑)

#### ๑) ผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้จำกัดเพียงคู่กรณีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบุคคลภายนอกซึ่งมีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ที่น่าสนใจ ดังนี้

การที่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีจะมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ จะต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ซึ่งหมายถึงกรณีที่ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๕/๒๕๕๐)

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของบุคคลใด หากบุคคลนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว เนื่องจากไม่ทราบว่าการฟ้องคดีและศาลปกครองก็มีได้มีคำสั่งให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอด ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๑)

การที่ผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกจากราชการเป็นการกระทำหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี หากการกระทำดังกล่าวไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงจากผลการกระทำหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องเป็นภรรยา



โดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้ ครอบครัวยากจน มีหนี้สิน เกือบย่ำแย่ มีความเป็นอยู่อย่างลำบาก ก็เป็นผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี หาใช่การกระทำหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องจึงมิใช่บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๔/๒๕๕๑)

### ๒) กรณีที่ขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีตำบลปรานบุรีที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารและรื้อถอนอาคาร คำสั่งห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารดังกล่าว และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นั้นเมื่อคำสั่งของนายกเทศมนตรีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามผลแห่งคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นในอีกคดีหนึ่ง ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณี ซึ่งศาลพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นในคดีดังกล่าว จึงถือได้ว่าคำฟ้องคดีนี้ที่แท้จริงแล้วเป็นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีใหม่ไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคำฟ้องซึ่งศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นคำขอให้พิจารณาคดีพิพากษาคดีใหม่ มายื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่มาตรา ๗๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนด

### ๓) กรณีที่ไม่อาจขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่

กรณีที่ศาลมิได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด (มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง)

การที่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกผลกระทบจากผลแห่งคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด หมายถึง กรณีที่ศาลปกครองได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว





(๑) กรณีศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยมิได้วินิจฉัยเนื้อหาในประเด็นแห่งคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗/๒๕๕๐ ที่ ๒๖๓/๒๕๕๐ ที่ ๓๔๕/๒๕๕๐ ที่ ๓๗๙/๒๕๕๐ ที่ ๓๘๖/๒๕๕๐ ที่ ๑๙/๒๕๕๑ ที่ ๒๐/๒๕๕๑ ที่ ๒๑/๒๕๕๑ ที่ ๒๒/๒๕๕๑ ที่ ๒๓/๒๕๕๑ ที่ ๒๔/๒๕๕๑ ที่ ๒๕/๒๕๕๑ ที่ ๒๖/๒๕๕๑ ที่ ๒๗/๒๕๕๑ ที่ ๒๘/๒๕๕๑ ที่ ๒๙/๒๕๕๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๑ ที่ ๓๑/๒๕๕๑ ที่ ๓๒/๒๕๕๑ ที่ ๓๓/๒๕๕๑ ที่ ๓๔/๒๕๕๑ ที่ ๓๕/๒๕๕๑ ที่ ๓๖/๒๕๕๑ ที่ ๓๗/๒๕๕๑ ที่ ๓๘/๒๕๕๑ ที่ ๓๙/๒๕๕๑ ที่ ๔๐/๒๕๕๑ ที่ ๔๑/๒๕๕๑ ที่ ๔๒/๒๕๕๑ ที่ ๔๓/๒๕๕๑ ที่ ๔๔/๒๕๕๑ ที่ ๔๕/๒๕๕๑ ที่ ๔๖/๒๕๕๑ ที่ ๔๗/๒๕๕๑ ที่ ๔๘/๒๕๕๑ ที่ ๔๙/๒๕๕๑ ที่ ๕๐/๒๕๕๑ ที่ ๕๑/๒๕๕๑ ที่ ๕๒/๒๕๕๑ ที่ ๕๓/๒๕๕๑ ที่ ๕๔/๒๕๕๑ ที่ ๕๕/๒๕๕๑ ที่ ๕๖/๒๕๕๑ ที่ ๕๗/๒๕๕๑ ที่ ๕๘/๒๕๕๑ ที่ ๕๙/๒๕๕๑ ที่ ๖๐/๒๕๕๑ ที่ ๖๑/๒๕๕๑ ที่ ๖๒/๒๕๕๑ ที่ ๖๓/๒๕๕๑ ที่ ๖๔/๒๕๕๑ ที่ ๖๕/๒๕๕๑ ที่ ๖๖/๒๕๕๑ ที่ ๖๗/๒๕๕๑ ที่ ๖๘/๒๕๕๑ ที่ ๖๙/๒๕๕๑ ที่ ๗๐/๒๕๕๑) รวมถึงกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีแล้ว และให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๕๒)

#### หมายเหตุ

(ก) แม้คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ไม่อาจขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ แต่หากคำขอนั้นพิจารณาได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดก็รับคำขอนั้นไว้พิจารณาได้ เช่น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้พิจารณาคดีใหม่ แต่เมื่อคดีเดิมศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ศาลปกครองสูงสุดก็ชอบที่จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา โดยถือว่าเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘/๒๕๕๐)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นในให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นกรณีที่ยังมิได้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นเนื้อหาแห่งคดี จึงไม่ถือว่าเป็นคดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้ แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาในเนื้อหาก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๓/๒๕๕๐ ที่ ๑๖๔/๒๕๕๐ ที่ ๑๖๕/๒๕๕๐ และที่ ๑๖๖/๒๕๕๐) หรือการที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการร้องทุกข์แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่อาจรับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อาจโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีอันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีตามคำฟ้อง



ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงมิใช่กรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะได้วินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีแล้วพิพากษายกฟ้องก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/๒๕๕๐ และที่ ๕๖/๒๕๕๒)

(๒) กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำร้องขอดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล เป็นกรณีที่ศาลยังมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓/๒๕๕๑)

(๓) กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น มิใช่เป็นคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๑)

(๔) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเพิ่มเติมเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นเพียงการพิจารณาเงื่อนไขในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาเท่านั้น และกรณีที่ศาลปกครองสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดไปนั้น แม้ว่าศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วก็ตาม แต่เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดไปจึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งทั้งสองกรณีศาลยังมิได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๔/๒๕๕๑ ที่ ๔๐๑/๒๕๕๑ และที่ ๕๕๘/๒๕๕๑)

(๕) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย ถือว่าเป็นคำสั่งที่ยังมิได้มีการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดลงไปในเรื่องเนื้อหาแห่งคดี และไม่ถือว่าเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด อันจะส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในการยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ในกรณีดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘/๒๕๕๒)

**กรณีที่มีใช้การรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่  
อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ**

การจะร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หากว่าข้ออ้างของผู้ขอให้พิจารณาคดีใหม่มิใช่



พยานหลักฐานอันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟ้องเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ถือว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ ที่จะขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๕๐)

การขอให้พิจารณาคดีใหม่โดยอ้างว่าศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องเป็นกรณีที่ศาลไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม หรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน การที่ศาลปกครองรับฟังข้อเท็จจริงแล้วไม่เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอย่างต่อเนื่องตลอดมาและอาศัยที่ดินนั้นเลี้ยงชีพตนและครอบครัว โดยยังชีพอยู่ได้ด้วยผลผลิตจากที่ดินดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานและเป็นการให้เหตุผลในการทำคำพิพากษาของศาล มิใช่การรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะให้ผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙/๒๕๕๑ ที่ ๑๑๐/๒๕๕๑ และที่ ๑๑๑/๒๕๕๑)

ในคดีเดิมศาลฟังข้อเท็จจริงเป็นยุติแล้วว่า ที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอลอกโฉนดที่ดินไม่ใช่ที่งอกแต่เกิดจากการถม จึงเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งต้องห้ามออกโฉนดที่ดินนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาคดีใหม่โดยกล่าวอ้างว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้นำหลักเขตควบคุมทางน้ำมาปักบริเวณที่ดิน ซึ่งอยู่ในระนาบเดียวกับที่ดินพิพาท ย่อมแสดงว่าที่ดินพิพาทซึ่งตั้งอยู่ในแนวเหนือหลักเขตดังกล่าวเป็นที่งอกไม่ใช่ที่ชายทะเลและที่ดินที่โดยปกติน้ำทะเลท่วมถึง นั้น ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่อาจมีผลเป็นการหักล้างพยานหลักฐานที่ศาลรับฟังเป็นยุติแล้วให้เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ศาลมิได้ฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด และคดีไม่มีข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จึงไม่มีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๑)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังพยานหลักฐานในการเบิกถอนเงินจากธนาคาร เป็นเหตุให้สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่เมื่อคดีมาสู่ศาลปกครองสูงสุดซึ่งพิพากษากลับให้ยกฟ้อง โดยข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่เกี่ยวกับการเบิกถอนเงินจากธนาคารเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่แล้วในสำนวนคดี ทั้งเป็นข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้ยกขึ้นวินิจฉัยโดยครบถ้วนแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นเรื่องที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๕๑)



## หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒-๑๖๓/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์กล่าวอ้างว่า ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดว่า ณ วันที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ยังมีความเป็นข้าราชการตำรวจอยู่ทำให้การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่ครบสามปี และการนับเทียบโอนของสำนักงาน ก.พ. ไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏอยู่ในสำนวนคดีฟังเป็นที่ยุติแล้ว ซึ่งตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ฟังข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถึงวันที่ยื่นใบสมัคร แต่ฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถึงวันที่สำนักงาน ก.พ. มีมติอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับ ๘ สำนักงาน ป.ป.ง. เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และได้ลาออกจากราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นใบสมัคร จึงมิใช่การรับฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๐/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลลาดชะโด ตำบลหนองน้ำใหญ่ อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เทศบาลตำบลชะโดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากกรณีการจ้างแรงงานโครงการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและมีการจัดทำบัญชีรายชื่อแรงงานเข้าช้อนเพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับเหมา เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกล่าวอ้างการคำนวณค่าแรงงานร้อยละ ๓๐ ของค่าใช้จ่ายโครงการต่อศาลปกครองชั้นต้น ขัดแย้งตามหลักฐานตามสรุปผลการประมาณราคาค่าก่อสร้าง (ปร.๕) และรายงานประมาณการค่าแรงงาน (ปร.๔) ทำให้การคำนวณค่าเสียหายผิดพลาด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเงื่อนไขการจ้างแรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ หมายถึง ร้อยละ ๓๐ ของเงินค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการ จึงเป็นกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างโดยการตีความเงื่อนไขของสัญญา มิใช่กรณีที่ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานใหม่ กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๕๑)



ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้นจดยางงานกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้เข้าอาศัยในที่ดินที่พิพาทก่อนบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เป็นการจดข้อมูลที่ดินผิดพลาดเคลื่อนไม่ตรงกับที่ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำไว้ เนื่องจากขณะประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้เยาว์และหลายคนยังไม่เกิด จึงเป็นไปได้ที่ผู้ฟ้องคดีจะให้ถ้อยคำเช่นนั้น นอกจากนั้นประเด็นการเข้าอาศัยในที่ดินที่พิพาทเมื่อใด ไม่ปรากฏในคำให้การ หรือผู้ถูกฟ้องคดีก็มีได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไว้ ที่ศาลหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นวินิจฉัยจึงเป็นเรื่องนอกเหนือจากข้อพิพาทนั้น ศาลได้ตรวจรายงานกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบห้าคนสามารถออกเอกสารสิทธิได้ เพราะเป็นที่ดินที่ได้ครอบครองต่อเนื่องมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สามารถออกเอกสารสิทธิได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เห็นได้ว่า การที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นยุติว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกได้อาศัยในที่ดินพิพาทก่อนบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มิได้เป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดเคลื่อนตามข้ออ้างแต่อย่างใด ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงสามารถออกเอกสารสิทธิได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องไปใช้สิทธิดำเนินการเอง ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖-๒๐๗/๒๕๕๒)

**กรณีที่มีใช้คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา**

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างเหตุที่ขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มอบหมายให้ทนายความฟ้องคดีแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถล่วงรู้กระบวนการพิจารณาต่างๆ ของศาล และไม่ทราบเรื่องที่ศาลได้สั่งให้นำพยานไปให้การหรือให้ข้อมูลต่างๆ ต่อศาล ทำให้ศาลยกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวเห็นว่า การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของศาลโดยผู้รับมอบอำนาจยอมเป็นการดำเนินคดีในนามของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามเหตุที่ระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจรับฟังได้ ข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุที่จะขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๕๒)



## กรณีที่มีใช้ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

การกล่าวอ้างว่า องค์คณะของศาลปกครองสูงสุดซึ่งพิจารณาคดีได้เข้าร่วมประชุมกับผู้ฟ้องคดีอื่นเป็นการประชุมเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีและมีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวมิได้เป็นข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่จะทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม แต่เป็นการโต้แย้งตุลาการที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๑๕ ของระเบียบฯ ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดีฯ ซึ่งคู่กรณีต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องหลังจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้วจึงล่วงเลยระยะเวลาการยื่นคำร้องดังกล่าวแล้ว เมื่อข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับตุลาการที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ดำเนินการก่อนศาลมีคำพิพากษา จึงมิใช่เป็นกรณีที่มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่จะทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๐/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ศาลนำข้อกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วมาตัดสินคดีนั้น เห็นว่า ในการปรับใช้กฎหมายเพื่อวินิจฉัยคดี ศาลต้องนำกฎหมายที่ใช้บังคับตามข้อพิพาทในคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีมาวินิจฉัย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่พิพาทที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้นำมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี หาใช่เป็นการนำข้อกฎหมายที่ยกเลิกแล้วมาวินิจฉัยคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจไม่ กรณีจึงมิใช่ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาที่จะทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมที่ศาลจะนำมาพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖ - ๒๐๗/๒๕๕๒)

## กรณีที่ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เมื่อพ้นกำหนดเวลา (มาตรา ๗๕ วรรคสาม)

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๓๖๖๒/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๔/๒๕๔๗ เสร็จเด็ดขาด โดยผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอันเป็นเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวใหม่ได้ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่มายื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังกล่าวใหม่เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่มาตรา ๗๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๑)**

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ อ้างว่าภายหลังที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้อย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๐ ทั้งนี้ตามมาตรา ๗๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๖/๒๕๕๑)**

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องขอพิจารณาคดีใหม่ไม่ใช่สิทธิยื่นคำขอพิจารณาคดีใหม่ แต่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แม้ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ร้องขอไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ร้องขอไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ผู้ร้องเป็นบุคคลภายนอกคดี) แต่ผู้ร้องก็ยังอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด จนศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น กรณีไม่เป็นเหตุให้ระยะเวลาการขอพิจารณาคดีใหม่สะดุดหยุดอยู่แต่อย่างใด และการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ร้องไว้พิจารณา ก็มีอาจถือได้ว่าคดีเดิมที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาได้เสร็จเด็ดขาดในวันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด อีกทั้งการที่ผู้ร้องขอพิจารณาคดีใหม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว นั้น ย่อมถือได้ว่าผู้ร้องขอพิจารณาคดีใหม่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการขอให้พิจารณาคดีใหม่ในวันยื่นคำอุทธรณ์แล้วซึ่งผู้ร้องขอพิจารณาคดีใหม่จะต้องยื่นคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๑)**



### ๓. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด

#### ๓.๑ คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๘๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม ถ้าคดีใดที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ แล้วให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๘๙ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒/๒๕๔๕ ที่ พ.๓/๒๕๔๕ ที่ พ.๗/๒๕๔๕ ที่ พ.๘/๒๕๔๕ ที่ พ.๑๐/๒๕๔๕ และที่ พ.๘ - ๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

#### ๓.๒ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

##### ๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

การคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้กำหนดผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไว้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงได้แก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ผู้ที่ไม่ใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นย่อมไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเพราะข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์จะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๘/๒๕๕๐) สำหรับบุคคลภายนอกจะมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลภายนอกมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้นั้น ได้แก่ ข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง และข้อ ๗๖ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๔/๒๕๕๑)

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานอกจากต้องเป็นคู่กรณีในคดีแล้ว ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาจำหน่ายคดีเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกจากสารบบความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเฉพาะปัญหาว่า การจำหน่ายคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกจากสารบบความไม่ชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕





อุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับให้ยกฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่ถือว่าเป็นคู่กรณีตามคำพิพากษา และไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยนิตินัยจากการบังคับตามคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๕๙)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคงพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้เดือดร้อนต้องใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ฉะนั้นคู่กรณีที่ได้รับ ความเดือดร้อนเสียหายจากการบังคับให้ชดใช้เงินตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจึงมีเพียงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์โต้แย้งเฉพาะประเด็นการบังคับให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผลการบังคับ ตามคำพิพากษา จึงไม่ใช่คู่กรณีที่มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นควรมีคำสั่ง ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖/๒๕๕๑)

### ๓.๒.๒ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นไปตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ ต้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายใน กำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลา ดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

#### หมายเหตุ

(๑) โดยที่ระยะเวลาตามมาตรา ๗๓ นี้ เป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ มิใช่ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจยื่นหรือขยาย ระยะเวลาดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้

(๒) วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ต้องพิจารณาตามมาตรา ๖๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ วันที่ศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษา โดยเปิดเผยเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา แต่ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนั้นอ่าน ผลแห่งคำพิพากษา มาตรา ๖๙ วรรคสี่ กำหนดให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษา แล้วบันทึกไว้ โดยให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

คดีนี้ศาลได้แจ้งกำหนดวันอ่านคำพิพากษาในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบวันนัดฟังคำพิพากษาดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาเป็นการล่วงหน้า เมื่อถึงวันอ่านคำพิพากษา ในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีมาศาล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มาศาล ศาลได้อ่านผลแห่ง คำพิพากษาในศาลปกครองโดยเปิดเผยให้คู่กรณีที่มาศาลฟัง จึงถือได้ว่าวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาดังมาตรา ๖๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๕๒)



## กรณีที่ว่าวินิจฉัยว่ายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อพ้นกำหนด

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ คู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์ โดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ กรณีจึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายหลังจากคดีถึงที่สุดไปแล้ว เป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๑ ที่ อ.๒๗๖/๒๕๕๑ และที่ อ.๕๕๓/๒๕๕๑)

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้นัดฟังคำพิพากษาในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และได้แจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามหมายนัดฟังคำพิพากษา (ต. ๑๑) ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายด้วยตนเองเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเวลาสี่สิบวันก่อนวันนัดฟังคำพิพากษา กรณีจึงถือได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้แจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษานั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร และศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาให้คู่กรณีที่มาศาลฟังในวันนัดฟังคำพิพากษา จึงถือได้ว่าได้มีการอ่านคำพิพากษาให้คู่กรณีฟังโดยชอบแล้ว วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นวันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในคดีนี้ตามมาตรา ๖๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา คือภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนี้เป็นอันถึงที่สุด ประกอบกับกฎหมายกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้ให้อำนาจแก่ศาลที่จะมีคำสั่งยกเว้นหรือขยายเวลาการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษานั้น ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งยกเว้นหรือขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาและคำขอทุเลาการบังคับคดีของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และคำขอทุเลาการบังคับคดีของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๓/๒๕๕๑)

คดีนี้ปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นภายในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงเป็นอันถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจยื่น



อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า การนับเวลาสิ้นสุด เป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงวิธีนับ ตามวันในปีปฏิทินแต่อย่างใดนั้น เห็นว่า การนับระยะเวลาสิ้นสุดดังกล่าวใช้ในกรณีที่ได้กำหนด ระยะเวลาเป็นสัปดาห์ เดือนหรือปี จึงไม่อาจนำมาใช้ในกรณีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๙๙-๗๐๐/๒๕๕๑)

### กรณีที่วินิจฉัยว่ายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาภายในกำหนด

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ถึงวันที่ ที่ปรากฏตามดวงตราไปรษณีย์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ไม่ใช่วันที่ไปรษณีย์ นำจ่ายให้แก่ผู้รับแต่อย่างใด เมื่อดวงตราไปรษณีย์ากรที่หน้าซองนำส่งปรากฏชัดว่า ผู้ฟ้องคดี ได้นำส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งสอดคล้องกับสำเนา ใบเสร็จรับเงินของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่ผู้ฟ้องคดีแนบมาพร้อมคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งระบุวันเดือนปี คือ ๐๙/๑๑/๒๐๐๗ กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่วนวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประทับในหน้าซองนำส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งตรงกับหลักฐานนำจ่ายผู้รับของ ทางไปรษณีย์ที่ปิดหน้าซอง เป็นเพียงวันที่ไปรษณีย์นำจ่ายให้แก่ผู้รับคือศาลปกครองกลาง เท่านั้น ดังนั้น เมื่อศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด สามสิบวันตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งกลับ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เว้นแต่ มีเหตุที่ไม่ควรรับในกรณีอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๑ และที่ อ.๔๘๑/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

### ๓.๒.๓ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ หมายถึง คำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนดให้ถึงที่สุด ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นถึงที่สุด นั้น ปรากฏเพียงมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้



คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาเป็นอันถึงที่สุดเท่านั้น

### ๓.๒.๔ แบบและเนื้อหาของอุทธรณ์

ในเรื่องแบบและเนื้อหาของอุทธรณ์นั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

#### ๑) คำอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ

คำอุทธรณ์ที่มีข้อความบางตอนว่า ศาลวินิจฉัยคดีช่วยเหลือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลวินิจฉัยคดีหลีกเลี่ยงไปมาใช้ความรู้สึกส่วนตัวมาตัดสินเป็นคำอุทธรณ์ที่มีลักษณะดูหมิ่นตุลาการผู้ตัดสินคดี จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๕๐)

คำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องอยู่ในบังคับของข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากคำอุทธรณ์มีรายการไม่ครบตามบทบัญญัติดังกล่าวถือว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขได้ แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อความที่มีลักษณะเป็นการเสียดสีการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ อันเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๕/๒๕๕๐)

#### ๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อ ๑๐๑)

ข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า อุทธรณ์ต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์และลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ โดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์ จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่โต้แย้งกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

##### (๑) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถผ่อนชำระได้ภายในกำหนดเวลา ๕ ปี ถือว่าเป็นข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว แม้ว่า



ในส่วนเงินต้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะยอมรับยอดเงินดังกล่าวว่าถูกต้องก็ตาม รวมตลอดทั้งในประเด็นเรื่องดอกเบี้ยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์ขอชำระเพียงบางส่วน กรณีดังกล่าวถือเป็นข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วเช่นกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีรายการอันเป็นข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามนัยข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๔๘**)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาจำหน่ายคดีเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกจากสารบบความ เนื่องจาก น.ค. ๓ ซึ่งมีชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นบุคคลผู้ถือสิทธินั้น ได้ถูกเพิกถอนก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าตนยังมีส่วนได้เสียตาม น.ค. ๓ ฉบับพิพากษา คงอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ควรจะมีสิทธิได้ที่ดินพิพาทในฐานะสมาชิกของนิคม คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในปัญหานี้จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๔๙**)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้กรมธนารักษ์ส่งคืนที่ดินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถคืนที่ดินให้ได้ พิจารณาแยกฟ้อง การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ดินพิพาทเดิมเป็นของบิดามารดาผู้ฟ้องคดีตกเป็นที่ดินสาธารณะ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและญาติพี่น้องเดือดร้อน อีกทั้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นระบุข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนตามสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ไม่เป็นข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓/๒๕๔๙**)

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นอุทธรณ์และคำแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีข้อความใดที่คัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยถูกกลั่นแกล้งและเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเท่านั้น ขอกกล่าวอ้างนี้มิใช่ข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นอุทธรณ์ที่มีรายการไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๑/๒๕๕๐**)



## (๒) คำขออุทธรณ์

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องใด ด้วยเหตุผลใด ประกอบกับคำอุทธรณ์ดังกล่าวมิได้ระบุคำขอของผู้อุทธรณ์ว่า ประสงค์จะให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากไม่มีรายการตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นข้อสาระสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๑/๒๕๔๙)

(๓) ข้อที่ได้ว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น (ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง)

**กรณีศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์เป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น**

เมื่อผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ในคำคัดค้านคำให้การว่าลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้ายของนาง ห. ในแบบบันทึกการสอบสวน (ส.ร.๒) ไม่ใช่ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้ายที่แท้จริง แต่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ไต่สวนเพื่อให้ข้อเท็จจริงปรากฏตามข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้สืบให้ศาลเห็นว่าลายพิมพ์นิ้วมือที่ปรากฏในบันทึกการสอบสวนที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแตกต่างหรือไม่เหมือนกับลายพิมพ์นิ้วมือที่อ้างว่าถูกต้องนั้นอย่างไร จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าลายพิมพ์นิ้วมือในบันทึกการสอบสวนที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ใช่ของนาง ห. จึงพิพากษายกฟ้อง การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเพิ่งได้รับผลการตรวจพิสูจน์เปรียบเทียบลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือซ้ายของนาง ห. ภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา โดยส่งเอกสารผลการตรวจพิสูจน์ฯ ดังกล่าว จึงเป็นข้ออุทธรณ์ที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๕๑)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ยังไม่ได้คืนในการจ่ายเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการพร้อมดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาในคำอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าเสียหาย คือ ดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เนื่องจากไม่ได้ใช้ประโยชน์จากเงินที่ต้องได้รับภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๒ วรรคหนึ่ง ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้เฉพาะส่วนที่เกินจากที่เรียกแล้ว คือ เรียกดอกเบี้ยได้อีกอัตราร้อยละ ๐.๕



ต่อปี ในต้นเงินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับนับแต่วันที่ผิดนัด และส่วนที่สองผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยเพิ่มเติมตามจำนวนที่เสียหายไปจริงในอัตราร้อยละ ๘ ต่อปี และศาลปกครองชั้นต้นคิดค่าเสียหายไม่ถูกต้อง เนื่องจากเป็นการคำนวณจำนวนเงินผิดพลาดในเบื้องต้น ดังนั้นแม้ข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจะเป็นกรณีเรียกดอกเบี้ยในส่วนที่สอง แต่การเรียกดอกเบี้ยก็เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกันและเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๕/๒๕๔๗)

**กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น**

คำพิพากษาคือคำชี้ขาดของศาลปกครองในคดีที่มีข้อพิพาทซึ่งเป็นการพิพาทกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีนั้นจึงได้แก่คู่กรณีในคดีดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์มิใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีนั้น เพราะข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงในคำอุทธรณ์จะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น คือเป็นประเด็นที่คู่กรณีได้เคยโต้เถียงกันมาแล้วในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และกรณีนี้มิใช่ปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามข้อ ๑๐๑วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๖/๒๕๔๗)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในประเด็นย่อยที่ ๑ ที่ว่ากระบวนการในการออกคำสั่งของกรมสามัญศึกษา ที่ ๑๙๘๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำพิพากษาในประเด็นที่ ๑ ดังกล่าว โดยอ้างเหตุผล ๔ ประการ ซึ่งมีเหตุผลประการหนึ่งว่า คำสั่งของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู ที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ให้สืบสวนข้อเท็จจริงเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพียงผู้เดียว แต่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกลับสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกระทำความผิดตามหนังสือร้องเรียนจริง จึงเป็นการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบ และการที่กรมสามัญศึกษามีคำสั่ง ที่ ๑๙๘๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก่อน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าว โดยฟังว่าข้ออ้างดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างขึ้นมาใหม่มิใช่เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เคยกล่าวอ้างมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒



จึงอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าวว่า ข้ออ้างดังกล่าว เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยกมาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในประเด็นที่ ๑ เท่านั้น ซึ่งก็ยังมีเหตุผลอื่นอีก ๓ ประการประกอบมาด้วย นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า เมื่อประเด็นที่ ๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดไว้ เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการ ในการออกคำสั่งของกรมสามัญศึกษา ที่ ๑๙๘๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งข้ออ้างที่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยกขึ้น เป็นเพียงเหตุผลประการหนึ่งในหลายประการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อ้างขึ้น เพื่ออุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนข้ออ้างที่เป็นเหตุผลประการอื่นๆ นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ได้วางกล่าวกันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น แม้ศาลปกครองชั้นต้น จะไม่รับข้ออ้างอันเป็นเหตุผลดังกล่าวข้างต้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพราะเห็นว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ มิได้วางกล่าวกันมาก่อนในศาลปกครองชั้นต้น แต่ก็ไม่มีเหตุผลอันสมควรที่ศาลปกครองชั้นต้นจะ ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในประเด็นที่ ๑ นอกจากนี้ ข้ออ้างดังกล่าวซึ่งศาลปกครองชั้นต้น ยกมาเพื่อสั่งไม่รับอุทธรณ์ในประเด็นที่ ๑ ยังเกี่ยวพันกับคำพิพากษาในประเด็นย่อยที่ ๒ ที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งกรมสามัญศึกษา ที่ ๑๙๘๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วย ดังนั้น ข้ออุทธรณ์ในประเด็นที่ ๑ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าว ไม่ต้องด้วยความเห็นของ ศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๔๗)

การฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุมัติให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ๙ อันเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยคดีมีประเด็น ที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนระดับสูงมีมติ ไม่อนุมัติให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ๙ และวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยยืนตามมติเดิม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่โดยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ของราชการได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ นั้น เป็นคำขอที่มีข้อที่โต้แย้งกันว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ทั้งยังมีข้อปัญหา อันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงต้องห้าม ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๕๑)





การฟ้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินเพิกถอนการขึ้นทะเบียนสระน้ำ สาธารณประโยชน์ออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุ และออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคดี มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจาก มีการกันที่ดินบางส่วนออกเป็นสระน้ำสาธารณประโยชน์ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ เมื่อคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ นายอำเภอดำเนินการบูรณะพัฒนาปรับปรุงที่ดินส่วนที่เป็นสระน้ำพิพาท โดยการขุดลอกโคลนตม และกำจัดวัชพืช ทำแนวหิน ก่ออิฐ ฉาบปูน เพื่อให้สระน้ำอยู่ในสภาพสมบูรณ์ เหมาะแก่การ รองรับน้ำสะอาด น้ำฝน หรือน้ำธรรมชาติ เพื่อการอุปโภคบริโภคของราษฎร และสัตว์เลี้ยงนั้น จึงเป็นคำขอที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบ ด้วยข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุด จึงไม่อาจรับวินิจฉัยได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองอนุมัติให้บริษัท ท. เป็น ผู้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาปรับปรุงโรงฝึกกีฬาในร่ม สนามกีฬาจังหวัดระนองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า บริษัทดังกล่าวไม่ได้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทที่เป็นปัจจุบันที่มีการประกวดราคา ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ผลการประกวดราคา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า บริษัท ท. ยื่นซองเสนอราคาโดยแนบสำเนาหนังสือรับรองแล้ว จึงถือว่าเป็นการยื่นเอกสารหลักฐานในขั้นตอน ของการประกาศประกวดราคาต่อเนื่องติดต่อกันมาจนถึงขั้นตอนการยื่นซองเสนอราคาโดยถูกต้อง ตามประกาศประกวดราคา การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้ามขั้นตอน การพิจารณาคุณสมบัติไปพิจารณาเฉพาะผลการประกวดราคา ทำให้ผลการประกวดราคาไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับไว้วินิจฉัยได้ตามข้อ ๑๐๑ ของ ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙/๒๕๕๑)

เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวในคำฟ้องว่าไม่ตั้งใจส่งสักรณีที่ถูกกล่าวหาตาม ข้อกล่าวหาที่ ๒ ถึงข้อกล่าวหาที่ ๕ และศาลปกครองชั้นต้นมิได้วินิจฉัยข้อกล่าวหาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในข้อกล่าวหาที่ ๒ ถึง ข้อกล่าวหาที่ ๕ นั้น จึงถือว่าเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ทั้งมิใช่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ สาธารณะ จึงต้องห้ามมิให้ยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๙/๒๕๕๑)



กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลปกครองชั้นต้นจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๔๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์โดยอ้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงเป็นการอ้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๓/๒๕๕๑)**

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ฟ้องว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างในช่วงที่เกิดอุทกภัย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือตามมติดังกล่าว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับคำร้องขอรับความช่วยเหลือจากเหตุอุทกภัยเพื่อคุ้มครองสิทธิการเช่ามติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการต่อสัญญา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่อาจถือว่ากรณีมีข้อโต้แย้งอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาและถูกปรับ เนื่องจากเป็นความผิดของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างงานล่าช้าและเกิดน้ำท่วม บริเวณก่อสร้างผู้ฟ้องคดีจึงประสงค์จะฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นั้น คำอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับไว้วินิจฉัย **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๐/๒๕๕๑)**

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองตรวจคนเข้าเมือง อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า การสอบสวนผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้สอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวน พยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีเพิ่มมีโอกาสรายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบันทึกคำให้การของพยานทั้ง ๕ ปาก ในชั้นสอบสวนภายหลังศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว จึงไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาต่อผู้คดีนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นต่อสู้ในศาลปกครองชั้นต้น แต่เพียงยกกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ จึงเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๑)**

การอุทธรณ์ว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่มีกรรมการสอบสวนคนใดมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อปรากฏว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างไว้ในศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับ



ประโยชน์สาธารณะ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๔/๒๕๕๑)

การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการดำเนินการวางผังบริเวณก่อสร้างและขุดท่อระบายน้ำเพื่อก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามของกรมทางหลวงมาตั้งแต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่มาขอในชั้นอุทธรณ์ จึงเป็นข้อที่มิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีต่อไป จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๔/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๔๕ และที่ อ.๕๖/๒๕๔๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ แม้จะมีใช้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ก็เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะยกปัญหาข้อนี้ขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)

ปัญหาอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้ยกขึ้นว่ากล่าวมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๗/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๓๕/๒๕๕๐)

หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งสำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (สำนักงาน ก.ท.) ว่า คุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีเป็นวุฒิทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ โดยไม่เทียบให้เป็นทางบริหารนั้น เป็นเพียงหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.ท. เท่านั้น ส่วนสำนักงาน ก.ท. จะถือปฏิบัติตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของสำนักงาน ก.ท. ที่จะกระทำได้ หนังสือตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวหาได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



แม้คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า อำนาจในการพิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจของ ก.ท. มิใช่เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี และการให้ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้มิใช่การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มิใช่เป็นข้อที่โต้แย้งซึ่งกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่เนื่องจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีนี้เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๕/๒๕๕๐)

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำแถลงของผู้ฟ้องคดีว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการประจำที่สำนักงานสถาบันการอาชีวศึกษาภาคเหนือ ๕ จังหวัดพิษณุโลก ตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวคดีจึงถึงที่สุด ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะมีได้มีการยกขึ้นว่ากล่าวมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ก็ตาม แต่ถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๖/๒๕๕๒)

**๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)**

มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา ดังนั้น อำนาจในการตรวจว่าอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ จึงเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาโดยอาศัยข้อกฎหมายนี้ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า กรณีดังต่อไปนี้ถือเป็นอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

(๑) คำอุทธรณ์ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เช่น

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าแม่ผู้ฟ้องคดีจะมีทะเบียนบ้านอยู่นอกเขต ๑๕ ตำบล ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกผลกระทบจริง ประกอบกับบ้านเลขที่ ๘/๑ หมู่ที่ ๙ ตำบลหนองบัว เป็นของบิดาของผู้ฟ้องคดี และบ้านเลขที่ ๗ หมู่ที่ ๙ ตำบลหนองบัว เป็นบ้านของสามีของผู้ฟ้องคดี ตั้งอยู่ในเขต



๑๕ ตำบล ที่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษซึ่งผู้ฟ้องคดีกับสามีสามารถที่จะอาศัยได้ทั้ง ๒ หลัง และเดินทางเข้าไปทำกินในที่ดินที่ถูกกระทบได้ตลอดเวลา และมีพยานหลักฐานฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกกระทบ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติ เข้าเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้กำหนดเพิ่มเติม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับ เงินชดเชยพิเศษฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีและตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์แต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีมีทะเบียนบ้านอยู่ห่างไกลจากที่ทำกินถึง ๖๐ กิโลเมตร จึงไม่น่าเชื่อว่าจะเดินทางมาปกครองดูแลที่ดินได้อย่างสม่ำเสมอ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษฯ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ไม่อาจลบล้างข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังยุติแล้วว่าผู้ฟ้องคดี มีบ้านของบิดาของผู้ฟ้องคดีกับบ้านสามีของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขต ๑๕ ตำบลที่มีสิทธิได้รับเงิน ชดเชยพิเศษเป็นที่พักอาศัยและเข้าทำกินในที่ดินที่ถูกกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติ ที่จะได้รับเงินชดเชยพิเศษฯ ได้ และแม้จะฟังได้ตามคำอุทธรณ์ก็ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำอุทธรณ์ ที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘/๒๕๔๙)

คำอุทธรณ์ที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมและ สุขาภิบาลไปตรวจสอบหลังจากศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้ว ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่าไม่เป็นเหตุรำคาญตามฟ้องแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตาม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วเท่านั้น แม้จะฟังได้ตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ก็ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙/๒๕๔๙)

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่นำชี้แนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ได้ตามคำขอ เพราะไม่ทราบแนวเขตที่ดินที่แน่นอน กรณีฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร พิพากษายกฟ้อง ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์นั้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีระบุแต่เพียงว่ามีคำพิพากษาของศาลยุติธรรม พิพากษาไว้แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าตามเนื้อหาของคำพิพากษาได้ระบุให้ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องนำชี้แนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ เจ้าพนักงานรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี



ก็ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยจากศาลปกครองสูงสุดตามนัย มาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐/๒๕๕๙)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๐ คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๒/๒๕๕๐ และที่ อ.๑๕๖/๒๕๕๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

(๒) คำอุทธรณ์ไม่ได้รับข้อคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกข้อโต้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับความมีอยู่ ของสัญญาเช่าที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ยกขึ้นเป็นประเด็นในการพิจารณาและเป็นเหตุในการ พิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ผู้ฟ้องคดียอมรับมาในคำอุทธรณ์ ด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยทำหลักฐานการเช่าโรงเรือนดังกล่าวเป็นหนังสือไม่เท่ากับนาง น. หรือ กับองค์การพอกหนัง ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาทบทวนคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่การพิจารณาคดีพิพากษาคดี ของศาลต้องดำเนินไปตามข้อเท็จจริงตามที่รับฟังได้เป็นยุติ ทั้งจากคู่กรณีและจากการที่ศาล ได้แสวงหามาในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ ของกฎหมายเท่านั้น การพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยปราศจาก ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายสนับสนุน จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจพิจารณาดำเนินการให้ได้ เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๐๑ และข้อ ๑๐๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว จึงเห็นว่า คำอุทธรณ์นี้ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๕๕)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยกล่าวอ้างในอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อกฎหมายระหว่าง ศาลปกครองกับศาลยุติธรรม เป็นผลให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีของ ผู้ฟ้องคดีเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นอ้างในการยื่น คำอุทธรณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของ ศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๓/๒๕๕๖)



ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น โดยเรียกค่าสินไหมทดแทนในมูลคดีละเมิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่ได้คัดค้านหรือโต้แย้งคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างไร จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๔/๒๕๔๗)

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกข้อโต้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสมัครอบรมคอมพิวเตอร์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ยกขึ้นเป็นประเด็นในการพิจารณาและเป็นเหตุในการพิพากษายกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง โดยขอให้ลดโทษจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการเท่านั้น ซึ่งในข้อนี้ศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงในประเด็นตามคำฟ้องแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยถูกต้องแล้ว จึงมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง ฉะนั้น โดยที่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจะต้องดำเนินไปตามข้อเท็จจริงตามที่รับฟังได้เป็นที่ยุติ ทั้งจากคู่กรณีและจากการที่ศาลได้แสวงหามาในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น การพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยปราศจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายสนับสนุน จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจพิจารณาดำเนินการให้ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๐๑ (๒) และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว จึงเห็นว่าคำอุทธรณ์นี้ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๔๘)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยในคำอุทธรณ์กล่าวอ้างข้อความที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี เนื้อหาของคดี และไม่ได้ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายขึ้นโต้แย้งว่าศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาไม่ชอบอย่างไร ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์ฉบับแก้ไข ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๗ ต่อศาล ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการเขียนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ จึงมีหมายเรียกผู้ฟ้องคดีมาไต่สวนและรับทราบเกี่ยวกับวิธีการเขียนอุทธรณ์ที่ต้องทำตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์ฉบับแก้ไขลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ต่อศาล ซึ่งยังคงเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ได้ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายขึ้นคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเหมือนเดิม จึงเป็นอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย



การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา จึงชอบด้วยข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๔๘)

(๓) คำอุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ได้มีคำพิพากษาไว้ชัดเจนว่า ที่ดินพิพาทไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศห้ามบุคคลเข้าครอบครองที่ดินพิพาทจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นมาอ้างในการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้งว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างไร คำอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐/๒๕๔๘)

### ๓.๒.๕ การตรวจอุทธรณ์

การตรวจอุทธรณ์แบ่งเป็น ๒ ชั้น คือ

๑) การตรวจอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และ

๒) การตรวจอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

การตรวจอุทธรณ์ทั้งในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง และในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง นั้น ต่างก็มีข้อพิจารณาไม่แตกต่างกัน คือ ต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ มีการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนหรือไม่ เป็นอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ และยื่นโดยผิดระเบียบหรือไม่ หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า

๑) คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน แล้วผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วนหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น เป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือ

๒) คำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือ

๓) คำอุทธรณ์ยื่นโดยผิดระเบียบนี้





หากเป็นการตรวจอุทธรณ์ในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอองค์คณะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๕ ได้ แต่หากเป็นในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอองค์คณะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตรวจอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวน ดังนี้

### ๑) คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

อุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น มีแนวคำวินิจฉัยทั้งกรณีที่อาจแก้ไขได้และไม่อาจแก้ไขได้ ดังนี้

#### กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่อาจแก้ไขได้

(๑) คำอุทธรณ์ระบุถึงข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ชัดเจน

คำอุทธรณ์ที่ได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แม้จะมีได้กล่าวโดยชัดเจนว่าประสงค์จะคัดค้านข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดในคำพิพากษา ถือว่าเป็นข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนอันอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ชอบที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดเสียก่อน ถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๔/๒๕๕๐)

(๒) คำอุทธรณ์ที่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเช่นใด

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเช่นใด ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์โดยระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและระบุคำขอที่จะให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าบังคับให้ชัดเจนตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พร้อมกับจัดทำสำเนาคำอุทธรณ์ และสำเนาคำอุทธรณ์เพิ่มเติมที่มีการรับรองสำเนาถูกต้องอีก ๒ ชุด ยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่ศาลกำหนดที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๔๘)



## กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้

คำอุทธรณ์ที่ไม่มีข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลอะไร ประกอบกับคำอุทธรณ์ดังกล่าวมิได้ระบุคำขอของผู้อุทธรณ์ว่าประสงค์จะให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากไม่มีรายการตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นข้อสาระสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นี้ไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๑/๒๕๔๙)

ในคดีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ยุติธรรม เนื่องจากได้ที่ดินมาจากบรรพบุรุษเป็นมรดกตกทอดกันมาหลายชั่วอายุคน เป็นสมบัติแปลงเดียว และแปลงสุดท้ายจึงต้องการรักษาที่ดินไว้ให้ลูกหลาน เงินค่าทดแทนที่หน่วยงานทางปกครองจ่ายให้ นั้นไม่เหมาะสม เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ได้โต้แย้งว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร โดยไม่ได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นกล่าวอ้างอย่างชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑ - ๑๑๕/๒๕๕๐)

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นอุทธรณ์และคำแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์นั้น ไม่ปรากฏว่า มีข้อความใดที่คัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยผู้ฟ้องคดีถูกกลั่นแกล้ง และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเท่านั้น ข้อกล่าวอ้างนี้มิใช่ข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นอุทธรณ์ที่มีรายการไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๑/๒๕๕๐)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นตรวจคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์ โดยต้องแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองกลางในประเด็นใด ด้วยเหตุผลใด มิใช่อ้างเพียงว่าศาลหลงเชื่อผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น โดยให้ดำเนินการภายในสิบห้าวัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ระบุว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นใด ด้วยเหตุผลใด ซึ่งเท่ากับผู้ฟ้องคดียอมรับว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาของ



ศาลปกครองชั้นต้นโดยแจ้งชัด คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ปรากฏข้อคัดค้าน คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามระเบียบดังกล่าว คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเนื่องจากไม่ระบุข้อคัดค้าน คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ขาดสาระสำคัญที่กฎระเบียบกำหนดให้ จะต้องมีการปรากฏในคำอุทธรณ์อันถือได้ว่าคำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ไม่มีลักษณะเป็นคำอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่ศาลไม่อาจสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคำสั่งที่ ๗๖๕/๒๕๔๗ เมื่อคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์ โดยต้องแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นใด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว แม้คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จะยื่นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดก็ตาม แต่คำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำอุทธรณ์ที่ศาลไม่อาจสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องได้ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้แก้ไขคำอุทธรณ์จึงไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แม้คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อาจถือว่าเป็นคำแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คำขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ถือเป็นคำอุทธรณ์ ซึ่งตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา อีกทั้งกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์มิใช่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือตามที่ศาลกำหนดดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว ที่ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการยื่นคำอุทธรณ์ได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้ ฉะนั้น คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ สำหรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่มิอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกอุทธรณ์นั้นโดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็น



แห่งอุทธรณ์ตามข้อ ๑๑๑ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๘/๒๕๕๑)

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรณีปัญหาเกี่ยวกับข้อคัดค้านคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีทั้งเป็นกรณีที่อาจแก้ไขได้และไม่อาจแก้ไขได้ แต่หากพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๔/๒๕๕๐ อาจเห็นได้ว่าหากคำอุทธรณ์ระบุข้อคัดค้านคำสั่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว แต่มิได้ระบุข้อคัดค้านให้ชัดเจน จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ที่อาจแก้ไขได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีได้ระบุข้อคัดค้านเลย จะเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบและไม่สามารถแก้ไขให้สมบูรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า กรณีที่มีได้ระบุข้อคัดค้านเลยเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบ แต่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ได้ เช่น

ในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นยกฟ้อง เนื่องจากฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาแต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการบรรยายถึงการรับฟังพยานหลักฐานของศาลมิได้มีข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับประเด็นระยะเวลาการฟ้องคดี อันมีผลให้คำอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามข้อ ๑๐๑ และข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับประเด็นระยะเวลาการฟ้องคดี อันมีผลให้คำอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ตาม ข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ก็ตาม แต่ก็เป็นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ไม่ว่าศาลปกครองชั้นต้นว่ามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์หรือไม่ก็ไม่จะมีผลทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ เพราะคดีพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ โดยไม่ต้องให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์ก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๓/๒๕๔๙)

## ๒) คำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย

### (๑) กรณีที่นำคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วมายื่นอุทธรณ์

ในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นตัดสินคดีโดยมีหลายประเด็น หากผู้อุทธรณ์อุทธรณ์เพียงบางประเด็น ประเด็นที่ไม่ได้อุทธรณ์ย่อมเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ผู้อุทธรณ์จะทำคำแก้อุทธรณ์โดยกล่าวถึงประเด็น



ที่ไม่ได้อุทธรณ์ด้วย ศาลปกครองก็ไม่สามารถพิจารณาคำขอนั้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

(๒) อุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

คำขอทำอุทธรณ์ ที่ขอให้ศาลปกครองสั่งยกเลิกคำสั่งกองทัพอากาศ ที่สั่งถอดยศและปลดผู้ฟ้องคดีออกจากประจำการ เป็นคำขอที่ต่างจากคำขอทำคำฟ้อง ที่ขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนมัติการมีบัตรเหรียญราชการชายแดนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือเป็นการยกข้อเท็จจริงที่มีได้ว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ และกรณีดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้าม ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๕๖)

การที่ผู้อุทธรณ์ยกข้อเท็จจริงขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งความถูกต้องของเอกสารอันเป็นการอุทธรณ์รายละเอียดปลีกย่อย ประกอบกับเป็นข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งต้องเสนอให้องค์คณะสั่งยกอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๕๐)

เมื่อคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่ถูกต้องในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างไร จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ได้กล่าวโดยชัดแจ้ง ทั้งเมื่อคำขอทำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และประเด็นดังกล่าวก็มิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๙/๒๕๕๐)

แม้คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจะมีรายการครบถ้วน แต่การที่ผู้ฟ้องคดียกข้อเท็จจริงเรื่องอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารางวัลและอำนาจในการออกระเบียบมหาวิทยาลัยใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งอาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้อโต้แย้งขึ้นใหม่ โดยไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๙/๒๕๕๑)



**หมายเหตุ** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๔๓/๒๕๔๙ ที่ อ.๖๕/๒๕๕๐ ที่ อ.๘๖/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๕๙/๒๕๕๐ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๙๙/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๐๔/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

(ก) อุทธรณ์ที่ไม่ได้คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาจำหน่ายคดีเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกจากสารบบความ เนื่องจาก น.ส. ๓ ซึ่งมีชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นบุคคลผู้ถือสิทธินั้น ได้ถูกเพิกถอนก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าตนยังมีส่วนได้เสียตาม น.ส. ๓ ฉบับพิพาท คงอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ควรจะมีสิทธิได้ที่ดินพิพาทในฐานะสมาชิกของนิคม คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในปัญหานี้จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจวินิจฉัยได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๔๙)

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่ถูกต้องในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างไร จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ได้ว่ากล่าวโดยชัดแจ้ง ทั้งเมื่อคำขอทำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และประเด็นดังกล่าวก็มีได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่งของระเบียบฯ เดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๙/๒๕๕๐)

(ข) อุทธรณ์ที่ไม่สุภาพหรือมีข้อความดูหมิ่นศาล

คำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องอยู่ในบังคับของข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากคำอุทธรณ์มีรายการไม่ครบตามบทบัญญัติดังกล่าวถือว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขได้ แต่คำอุทธรณ์ที่ใช้ถ้อยคำไม่สุภาพนั้น ไม่ใช่คำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่เป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งศาลปกครองต้องมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา ซึ่งศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้ดังนี้



คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีข้อความว่า “จากคำพิพากษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าศาลไม่เข้าใจ...” “ดังนั้นการพิพากษาว่าหัวหน้าภาควิชาเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับปฏิบัติจึงถือว่าผิด...” “การที่ศาลกล่าวอ้างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเป็นการกล่าวอ้างที่ผิดและบิดเบือนประเด็นสร้างความสับสน...” “จากคำพิพากษากรณีนี้ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตประทานกราบเรียนด้วยความเคารพว่าเป็นการพิพากษาสองมาตรฐาน...” และ “...จึงถือว่าการตัดสินของศาลเป็นการพิพากษาสองมาตรฐานเพราะใช้วิธีการเบี่ยงเบนสร้างความสับสน...” ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่มีลักษณะเป็นการเสียดสีศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาพิพากษาคดี ถือได้ว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำร้องอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาในการเยาะเย้ยถากถางหรือเสียดสี ผู้ฟ้องคดีอธิบายด้วยความสัตย์จริงว่าอะไรเป็นอย่างไร นั้น ฟังไม่ขึ้น เมื่อคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำอุทธรณ์ที่ใช้ถ้อยคำไม่สุภาพและต้องห้ามตามกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๕/๒๕๕๐)

หมายเหตุ มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า คำอุทธรณ์ที่มีลักษณะดูหมิ่นตุลาการผู้ตัดสินคดี เป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่น่าจะแก้ไขได้ เช่น

คำอุทธรณ์ที่มีข้อความบางตอนว่า ศาลวินิจฉัยคดีช่วยเหลือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลวินิจฉัยคดีหลีกเลี่ยงไปมา ใช้ความรู้สึกส่วนตัวมาตัดสินเป็นคำอุทธรณ์ที่มีลักษณะดูหมิ่นตุลาการผู้ตัดสินคดี จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ตรวจอุทธรณ์มีอำนาจสั่งให้แก้ไขคำอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไข ศาลปกครองจึงมีอำนาจไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๕๐)

#### (๕) กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ใช่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ปลัดเทศบาลเป็นเพียงผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ซึ่งเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน อันถือเป็นขั้นตอนภายในฝ่ายปกครอง ประกอบกับการที่ปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่แยกจากนายกเทศมนตรีผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนที่พิพาท ปลัดเทศบาลจึงไม่ถูกผูกพันตามคำบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้นการที่ปลัดเทศบาลยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาจึงไม่มีผลถึงนายกเทศมนตรี และเมื่อไม่ปรากฏว่าได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นกรณีที่ถูกผูกพันอันจะต้องปฏิบัติ



ตามคำบังคับ จึงเป็นการอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบตามข้อ ๑๑๑ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๐/๒๕๕๐)

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานอกจากต้องเป็นคู่กรณีในคดีแล้ว ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำบังคับตามคำพิพากษาด้วย ดังนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาจำหน่ายคดี เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกจากสารบบความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเฉพาะปัญหาว่า การจำหน่ายคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกจากสารบบความไม่ชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่ถึงว่าเป็นคู่กรณีตามคำพิพากษา และไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยนิตินัยจากการบังคับตามคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๔๙)

### ๓) คำอุทธรณ์ยื่นโดยผิดระเบียบ

(๑) อุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดทำคำให้การแก้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามระเบียบถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับเป็นที่ยุติไปแล้วในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ ประกอบกับเป็นการถือได้ว่าเป็นคำอุทธรณ์คำพิพากษาโต้แย้งข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๔๖ และข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดไม่รับวินิจฉัยให้ตามข้อ ๑๑๑ (๑) ของระเบียบเดียวกัน พิพากษายกอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๕/๒๕๕๑)

หมายเหตุ อุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น มีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า เป็นคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งกล่าวไว้แล้วข้างต้น

(๒) อุทธรณ์ที่มีโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานมิได้โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าวินิจฉัยคลาดเคลื่อนอย่างไร คงอ้างแต่เพียงว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ชอบไม่เป็นกลาง จึงรายงานประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ถูกประเมิน





ได้รับความเสียหาย คำอุทธรณ์ของผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีได้โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๐/๒๕๔๙)

หมายเหตุ คำอุทธรณ์ที่มีได้โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จะเห็นได้ว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ บางคำวินิจฉัยจะวินิจฉัยว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งมีทั้งกรณีที่เกิดขึ้นได้และแก้ไขไม่ได้ บางคำวินิจฉัยก็เห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย ส่วนคำวินิจฉัยคดีนี้เห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบ

(๓) กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ใช่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ปลัดเทศบาลเป็นเพียงผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ซึ่งเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน อันถือเป็นขั้นตอนภายในฝ่ายปกครอง ประกอบกับการที่ปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่แยกจากนายกเทศมนตรีผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนที่พิพาท ปลัดเทศบาลจึงไม่ถูกผูกพันตามคำสั่งของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ปลัดเทศบาลยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาจึงไม่มีผลถึงนายกเทศมนตรี และเมื่อไม่ปรากฏว่าได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นกรณีที่ถูกผูกพันอันจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง จึงเป็นการอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบตามข้อ ๑๑๑ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๐)

(๔) ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำคำให้การแก้คำฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดทำคำให้การแก้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งตามระเบียบถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับเป็นที่ยุติไปแล้วในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ ประกอบกับเป็นการถือได้ว่าเป็นคำอุทธรณ์คำพิพากษาโต้แย้งข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๔๖ และข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่รับวินิจฉัยให้ตามข้อ ๑๑๑ (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน พิพากษายกอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๕/๒๕๕๐)



**หมายเหตุ** สำหรับการตรวจอุทธรณ์ในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนยังต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐๘ วรรคสองของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า อุทธรณ์ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จะต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา (ดูแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในหัวข้อ ๓.๒.๔ แบบและเนื้อหาของอุทธรณ์ ๓) ต้องมีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย)

### ๓.๒.๖ การยื่นสำนวน (ข้อ ๑๑๒)

**๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่**

(๑) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง (มาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑))

เมื่อมีการเปลี่ยนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมิได้เป็นคู่กรณีในคดีนี้ในศาลปกครองชั้นต้น ทำให้ไม่มีโอกาสเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อจะได้ทำคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และหากถูกระงับจากผลแห่งคำพิพากษา ก็จะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไป จึงถือว่ากรณีดังกล่าวปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควรตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงสั่งให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ไปตามรูปคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒/๒๕๔๗**)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลปกครองชั้นต้นจะฟังข้อเท็จจริงในสำนวนคดีและนำประเด็นแห่งคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาตามรูปคดีโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราวพร้อมทั้งจัดทำความเห็นในเรื่องของเขตอำนาจศาลส่งไปให้ศาลยุติธรรมพิจารณา ทั้งนี้ ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในประเด็นเดียวกันกับข้อพิพาทนี้มาก่อนไม่ได้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการทำคำพิพากษาตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินการตามวิธีการและ



ขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๙/๒๕๔๘ ที่ อ.๕๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๐๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๖๘/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๘๓/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๘๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๘๖/๒๕๔๙ ที่ อ.๗/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๕/๒๕๕๐ ที่ อ.๘๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๑๙/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๕๔/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๘๔/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๓๘/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๖๑/๒๕๕๐)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษพนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่สอบสวนล่าช้าจนเป็นเหตุให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวโทษผู้ได้บังคับบัญชาในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่อยมาจนมีคำพิพากษายกฟ้องโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยการรอพิจารณาไว้ชั่วคราวและจัดทำความเห็นว่าคุณดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมส่งไปให้ศาลยุติธรรมพิจารณาว่าจะเห็นฟ้องด้วยหรือไม่อย่างไร ทั้งที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยมาก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาแล้วว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เป็นการทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและส่งสำนวนคดีนี้คืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องและมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๕๐)

คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับสองประการ คือ ประการแรก ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และประการที่สองขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องโดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริงที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการตรวจรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มิได้เป็นไปตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นสำคัญ ทั้งการที่จะกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองประการได้หรือไม่ เพียงใด ศาลจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะพึงใช้เมื่อได้ทราบอาการป่วยของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ



ความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของตน ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรมตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ขอให้กำหนดค่าบังคับ โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ขอให้กำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ปฏิเสธไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่อยมาจนมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยมีได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยการรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและจัดทำความเห็นว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ส่งไปให้ศาลยุติธรรมพิจารณาว่าจะเห็นฟ้องด้วยหรือไม่ อย่างไร ทั้งที่เห็นอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนเวลาที่จะมีคำพิพากษาว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า การตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการตรวจรักษาและผ่าตัดผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ นั้น เป็นการทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและส่งสำนวนคดีนี้คืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการให้ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๔/๒๕๕๐)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ฟังข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในการรับจดทะเบียนการหย่าและออกไปสำคัญการหย่าโดยไม่ชอบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แสดงโดยชัดแจ้งว่าศาลปกครองชั้นต้นได้รู้เห็นข้อเท็จจริงว่า ประเด็นหลักในคดีนี้เกี่ยวเนื่องกับการพิพาทสิทธิในครอบครัว อันเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลเยาวชนและครอบครัวพิจารณาโดยเร็วตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล



พ.ศ. ๒๕๔๒ หากศาลเยาวชนและครอบครัวที่เกี่ยวข้องเห็นฟ้องด้วย ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องโอนคดีไปศาลเยาวชนและครอบครัวหรือจำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องยังศาลเยาวชนและครอบครัว หากศาลเยาวชนและครอบครัวที่เกี่ยวข้องไม่เห็นฟ้องด้วย ศาลปกครองชั้นต้นต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยต่อไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ดำเนินการตามนัยดังกล่าว แต่กลับดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา จึงเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิเหตุอันสมควรสั่งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาดำเนินการใหม่ตามรูปคดีตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการสอบสวนพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องตามนัยดังกล่าวข้างต้น แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๖/๒๕๕๐)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องเกี่ยวกับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท จำกัด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณา และได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาเรื่อยมาจนมีคำพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนเลิกบริษัทของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ตามคำขอจดทะเบียนเลิกและชำระบัญชีบริษัท โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่รับจดทะเบียน อันเป็นการดำเนินการที่มิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยการรอพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นในเรื่องเขตอำนาจศาลส่งไปให้ศาลยุติธรรมพิจารณา ทั้งที่ข้อพิพาทเหล่านี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคดีนี้คืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการสอบสวนพิจารณาให้ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๖/๒๕๕๑)

คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อเท็จจริงตามคำฟ้องก็ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีนั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๔/๒๕๔๙)



มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวเนื่องสอดคล้องกัน กล่าวคือ การที่ศาลจะพิจารณาได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในมูลละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติเสียก่อนว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาต่อไปได้ว่า การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าว เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เมื่อคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) มีความเกี่ยวเนื่องกันเช่นนี้ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมกัน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงชอบที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องในคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งสามารถยื่นฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณาด้วย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีในข้อหาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่ได้วินิจฉัยในข้อหาการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาในขณะนั้น ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แล้วพิพากษายกคำขอในประเด็นดังกล่าว โดยมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีในข้อหานี้ จึงไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด และเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาในเรื่องนี้ก่อนที่จะได้วินิจฉัย



ในประเด็นอื่นๆ ต่อไป พิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาพิพากษาใหม่ตามรูปคดีต่อไป และหากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นขึ้นมาใหม่ ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์ใหม่นั้น **(คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๓/๒๕๕๐)**

การที่ศาลปกครองสั่งรับคำคัดค้านคำให้การที่มีประเด็นหรือคำขอ เพิ่มขึ้นใหม่ต่างหากจากคำฟ้องเดิมไว้พิจารณา เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบของศาลปกครองชั้นต้นเป็นปัญหา เกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะมีได้ยกขึ้นว่ากล่าวในอุทธรณ์ ศาลปกครอง สูงสุดก็มีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยได้ ตามข้อ ๘๒ ประกอบข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาของคดีต่อไป พิจารณายกคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่แล้วมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๕๑)**

การที่ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แก่ไขจากหนึ่งปีเป็นห้าปี ในขณะที่ คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้นการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพาทยกฟ้อง เนื่องจากเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีตามบทบัญญัติเดิม จึงไม่สอดคล้อง กับบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ พิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคดี ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่ตามรูปคดีตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๙/๒๕๕๑)**

คำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ในอำนาจการควบคุม ตรวจสอบของศาลยุติธรรม กรณีไม่เข้าเกณฑ์เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ปัญหา เรื่องเขตอำนาจศาลเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะ ไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้น วินิจฉัยได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการพิจารณา เรื่อยมาจนมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนรถยนต์แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นการทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน พิจารณายกคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคดีนี้คืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้ถูกต้องแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๖/๒๕๕๒)**



คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้คืนเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคู่กรณี ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานประกอบต่อศาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อทำคำให้การและทำคำให้การเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่กรณีได้ให้การหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้ออ้างหรือหักล้างข้อเถียงของตน อีกทั้ง กระบวนการพิจารณาในชั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลปกครองชั้นต้นก็มิได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อมาจนมีคำพิพากษา กรณีจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถูกต้อง แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒/๒๕๕๒)

(๒) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง (มาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒))

การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาในข้อหาที่รับไว้พิจารณาในระหว่างที่ประเด็นที่ไม่รับไว้พิจารณาซึ่งเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องข้อหาที่รับไว้พิจารณาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากเป็นคดีที่อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๑๒ (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้อง แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๓/๒๕๕๔)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยกำหนดให้มีวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คู่กรณี





ทราบ แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าเป็นเวลาไม่ถึงสิบวัน จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการต่อมาจนกระทั่งมีคำพิพากษา จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบเดียวกัน พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้อง แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๕๑)

กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา แต่ขณะคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วบัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี และโดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงมีผลใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกคดีในทันที ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จากเดิมที่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เปลี่ยนเป็นต้องยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีนี้ บัญญัติไว้ คำฟ้องคดีนี้จึงเป็นคำฟ้องที่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโดยยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี จึงเป็นกรณีที่คดีปรากฏเหตุที่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง อันเนื่องมาจากการแก้ไขกฎหมายในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังกล่าว ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๑/๒๕๕๑ และที่ อ.๙๒/๒๕๕๒)



(๓) กรณีที่ข้อเท็จจริงไม่พอสอดคล้องการวินิจฉัยคดี (มาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๓))

การที่อธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีอำนาจหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้นั้น จะต้องพิจารณาให้ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการรับสมัครคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ ณ จังหวัดเพชรบูรณ์ และมีการเรียกหรือรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางานนั้น แต่ไม่สามารถจัดให้คนหางานดังกล่าวเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ และผู้ฟ้องคดีไม่คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมายังไม่พอสอดคล้องการวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๔/๒๕๔๙)

ในคดีที่สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ (ผู้ฟ้องคดี) กับมหาวิทยาลัยรามคำแหง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือทางวิชาการในการเปิดโครงการหลักสูตรบริหารธุรกิจ มหาลัยติด สาขาวิชาการจัดการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อส่งเสริมและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ประกอบการธุรกิจและผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป ซึ่งข้อ ๓ ของข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดให้คู่สัญญาตกลงจัดสรรผลประโยชน์ของโครงการตามสัดส่วนร้อยละสามสิบของรายรับทั้งหมดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนอีกร้อยละเจ็ดสิบของรายรับทั้งหมดให้แก่สถาบันฯ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายเก็บค่าลงทะเบียนจากนักศึกษาจำนวน ๕ งวด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดสรรเงินให้แก่สถาบันฯ ตามที่กำหนดสถาบันฯ จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในขณะที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันฯ กับผู้ถูกฟ้องคดี ยังดำเนินมาถึงเพียงงวดที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินรายรับที่ผู้ถูกฟ้องคดียึดหน่วงไว้ตั้งแต่งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ ซึ่งหลังจากที่โครงการได้ดำเนินการมาถึงงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ แล้วปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลปกครองชั้นต้น และคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการเพิ่มเติมคำฟ้องในส่วนของการจัดสรรเงินงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ แต่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้นำคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี และได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ ซึ่งหากศาลปกครองชั้นต้นรับคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นคำฟ้องเพิ่มเติมจะเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากยิ่งขึ้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดี และเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควรยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ทั้งหมดตามข้อ ๑๑๒



วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๘๕/๒๕๕๑)

**๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่**

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการสอบสวนพิจารณา แสวงหาข้อเท็จจริงตลอดจนนั่งพิจารณาตัดสินครั้งแรกไปแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีและพิพากษายกฟ้อง ซึ่งไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด การดำเนินการสอบสวนพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควร วินิจฉัยคดีไปโดยไม่ย้อนสำนวนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาใหม่ พิพากษากลับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออก โดยคลาดเคลื่อนให้ถูกต้อง และดำเนินการแบ่งแยกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยให้ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖๓/๒๕๔๘)

**๓.๒.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)**

เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น และ ข้อเท็จจริงที่ได้จากคำอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์เพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยทำการ ไต่สวนพยานบุคคลตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๕๐ ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๔๙ และ ที่ อ.๑๙/๒๕๕๐)

ปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมศาลเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อคดีนี้เป็นคดีเรื่องร้องทุกข์ โอนมาเป็นคดีในศาลปกครองตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกชั้นศาล ตามข้อ ๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยการ ดำเนินการสอบสวนพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๕๒)



คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าเป็นเวลาไม่ถึงสิบวัน จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ เดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อมาจนกระทั่งมีคำพิพากษา กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ดังกล่าว จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้อง และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๖/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๒๑/๒๕๕๑ ที่ อ.๔๖๔/๒๕๕๑ ที่ อ.๑๑๕/๒๕๕๒ และที่ อ.๑๘๙/๒๕๕๒)

### ๓.๓ คดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือคำสั่งอื่นซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา จะเป็นไปตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่หากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ได้มีการกำหนดวิธีการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่น คำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนหรือยกคำขอตามข้อ ๔๑/๔ คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการศึกษาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาตามข้อ ๗๖ วรรคสาม การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ โดยในส่วนี้จะกล่าวถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๔๙/๑ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

#### ๓.๓.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

แม้ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะไม่ได้กำหนดตัวผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไว้ก็ตาม แต่ข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดตัวผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไว้ว่า ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๖๔ หรือคำสั่งอื่นซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่าง



พิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ และทราบผลการไม่ให้สิทธิดังกล่าว จึงได้ยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาทบทวนและนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ต่อมา สามีของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้จดทะเบียนสมรสได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นเพียงการยื่นคำร้องเพื่อขอความเป็นธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และสามีของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีส่วนได้เสียในผลการพิจารณาดังกล่าว จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๘/๒๕๔๗)

ผู้ฟ้องคดีอายุ ๒๒ ปี ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และไม่ได้มอบฉันทะให้มารดาดำเนินการแทนแต่อย่างใด มารดาผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๔๔)

ผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออีกนัยหนึ่งก็คือผู้ที่อาจถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอให้ศาลพิพากษาคดีใหม่นั้นถอนคำขอ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อนุญาตให้มีการถอนคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ดังกล่าวที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๙/๒๕๕๐)

### ๓.๓.๒ ระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๖๔ หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙/๒๕๔๕ ที่ ๓๙/๒๕๔๕ ที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ ที่ ๒๐๑/๒๕๔๕ ที่ ๒๓๘/๒๕๔๕ ที่ ๒๗๖/๒๕๔๕ ที่ ๓๑๓/๒๕๔๕ ที่ ๓๓๔/๒๕๔๕ ที่ ๔๐๘/๒๕๔๕ ที่ ๔๒๓/๒๕๔๕ ที่ ๕๖๐/๒๕๔๕ ที่ ๖๑๑/๒๕๔๕ ที่ ๔๘๖/๒๕๔๖ ที่ ๔๔๔/๒๕๔๗ ที่ ๖๕๓/๒๕๔๗ ที่ ๖๗๒/๒๕๔๗ ที่ ๖๙๙/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๑/๒๕๔๗ ที่ ๘๑๒/๒๕๔๗ ที่ ๓๗๔/๒๕๕๑ ที่ ๓๕๔/๒๕๕๑ ที่ ๕๖๕/๒๕๕๑ ที่ ๗๑๑/๒๕๕๑ ที่ ๗๔๘/๒๕๕๑ ที่ ๘๓๒/๒๕๕๑ ที่ ๑๗๗/๒๕๕๒ และที่ ๒๒๗/๒๕๕๒)



คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๑ และได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๒)

#### แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๔๙/๑

(๑) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งคำสั่งไม่รับคำฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับทางไปรษณีย์ว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้รับมอบอำนาจ หรือบุคคลอื่นรับไว้แทนแล้ว ถือว่าวันที่ระบุในใบตอบรับเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หากผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ถือเป็นอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๔ ที่ ๗๘/๒๕๔๕ ที่ ๕๗๐/๒๕๔๕ ที่ ๙๙/๒๕๔๖ ที่ ๓๘๘/๒๕๔๖ ที่ ๓๙๗/๒๕๔๖ ที่ ๕๐/๒๕๕๑ ที่ ๘๗/๒๕๕๑ ที่ ๑๒๒/๒๕๕๑ ที่ ๑๓๙/๒๕๕๑ ที่ ๓๒๖/๒๕๕๑ ที่ ๔๔๓/๒๕๕๑ และที่ ๔๔๗/๒๕๕๑)

(๒) กรณีสำนักงานศาลปกครองกลางส่งหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีให้ไว้ในคำฟ้อง แต่ปรากฏว่าเป็นที่อยู่ของบริษัทแห่งหนึ่ง และได้รับแจ้งว่าไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในบริษัทดังกล่าว เมื่อสำนักงานศาลปกครองกลางปิดหนังสือแจ้งคำสั่งต่อหน้าตำรวจไว้ในที่ซึ่งแลเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้น จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฉบับเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๓/๒๕๕๑)

(๓) การนับระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ถือว่าวันที่ที่ลงตราประทับไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำร้อง ไม่ใช่วันที่ที่ลงในคำร้องอุทธรณ์แต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหมายแจ้งซึ่งครบกำหนดในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่เนื่องจากวันครบกำหนดเป็นวันหยุดราชการกรณีจึงครบกำหนดในวันถัดมา คือวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แม้คำร้องอุทธรณ์จะลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ตามตราประทับไปรษณีย์ กรณีจึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคำร้องที่ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับไว้พิจารณาตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่ง



ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๔๖ ที่ ๘๒๖/๒๕๔๗ ที่ ๙๔๐/๒๕๔๗ และที่ ๒๕๙/๒๕๕๑) หากตราประทับของไปรษณีย์เลอะเลือน อาจพิจารณาจากวันที่ที่ลงในหนังสืออุทธรณ์ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๔๖)

(๔) หากวันครบกำหนดเป็นวันหยุดราชการ ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในวันทำการถัดไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๒/๒๕๔๕ ที่ ๔๑๕/๒๕๔๖ ที่ ๕๔๙/๒๕๔๗ ที่ ๔๘๑/๒๕๔๙ ที่ ๓๓๓/๒๕๕๑ ที่ ๕๙๕/๒๕๕๑ ที่ ๕๙๖/๒๕๕๑ และที่ ๘๐๕/๒๕๕๑)

(๕) การอ้างว่าเครียดและร่างกายไม่สามารถทำงานได้อย่างปกติ มิใช่เหตุที่ศาลจะอนุญาตให้มีการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๕) รวมถึงการอ้างว่าผู้รับมอบอำนาจไม่เอาใจใส่ด้วย เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ แต่ผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถจัดเตรียมเอกสารได้ทันและติดภารกิจจัดทำอุทธรณ์ฎีกาของศาลอื่นหลายคดี จึงไม่อาจจัดทำคำร้องอุทธรณ์คดีนี้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ นั้น เป็นเหตุผลส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีที่ปล่อยปละละเลย และการที่ผู้รับมอบอำนาจติดภารกิจดังกล่าวก็ไม่ใช่เหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๐/๒๕๔๗)

(๖) แม้ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนด แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งได้ เช่น

แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องอุทธรณ์เกินกำหนดเวลา แต่โดยที่การโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและละเลยให้มีการใช้อาคารเป็นมัสยิดโดยมิชอบ สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อทรัพย์สินส่วนกลางและความสงบเรียบร้อยของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นคดีที่กระทบถึงประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้หนึ่งวัน และรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))

แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไปหนึ่งวัน แต่การที่จะยกระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์ขึ้นมาตัดเพื่อไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาย่อมไม่เป็นธรรม เพราะผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่ดินเป็นเอกสารแสดงการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ซึ่งในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวย่อมต้องมีการรังวัดตรวจสอบและระวางแนวเขตที่ดินจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย แต่ผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินมีเพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. ๓ ซึ่งแสดงสิทธิครอบครอง เมื่อมีการกล่าวอ้างว่ามีการออกโฉนดทับที่ดินข้างเคียงหรือมีการรังวัดเพื่อออกโฉนดทับที่ดินที่มีโฉนดอยู่แล้ว จึงเป็นปัญหาที่ยังไม่อาจรู้ได้ว่าใครเป็น



เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทที่แท้จริง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุด จึงให้ขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๕/๒๕๔๖)

(๗) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้เข้าแทนที่คู่กรณี ผู้ถึงแก่ความตาย ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๙/๒๕๕๑)

### ๓.๓.๓ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์

๑) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด (ข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง)

(๑) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองและคำขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นที่สุดตามข้อ ๗๐ วรรคสอง และข้อ ๗๖ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว จึงไม่ชอบตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๕ ที่ ๗๔/๒๕๕๑ และที่ ๒๖๑/๒๕๕๑) คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เป็นที่สุดตามข้อ ๗๓ วรรคสอง และข้อ ๗๖ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๒ - ๘๗๔/๒๕๔๗ ที่ ๔๖/๒๕๔๘ และที่ ๓๖๗/๒๕๕๐)

(๒) กรณีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ถือว่าเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๑) อย่างไรก็ตาม คำว่า คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีความหมายว่าถึงที่สุดเฉพาะคำสั่งของศาลที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเท่านั้น เมื่อศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนกระทั่งมีคำพิพากษาโดยได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีแล้ว จึงเป็นกรณีผ่านขั้นตอนที่กำหนดให้เป็นที่สุด ดังนั้น เมื่อต่อมาศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่กฎหมายหรือระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ได้กำหนดให้ถึงที่สุด คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นได้ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๙/๒๕๔๕)





(๓) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องแย้งกรณีไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมเป็นที่สุดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องแย้งในประเด็นนี้ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้เป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ในประเด็นนี้ตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ศาลปกครองสูงสุด โดยมีได้มีคำสั่งดังกล่าวในประเด็นนี้ จึงไม่ชอบด้วยกระบวนการพิจารณา แต่โดยที่คำร้องอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ต้องห้ามขัดแจ้งตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดี จึงไม่ต้องยื่นสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งใหม่ในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดยอมมีอำนาจสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๑)

(๔) คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดตามมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๕) คำสั่งเกี่ยวกับคำขอให้พิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่ตามข้อ ๔๑/๔ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

(๖) คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องตามข้อ ๘๒ วรรคสี่ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

(๗) คำสั่งเกี่ยวกับการการอนุญาตให้นำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงตามข้อ ๘๔ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

คำว่ากฎหมายหรือระเบียบนี้ตามความในข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ยังหมายรวมถึงระเบียบฯ ว่าด้วยองค์คณะกรรมการจ่ายสำนวน การโอนคดีฯ และตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น

(๑) คำสั่งยอมรับหรือยกคำคัดค้านตุลาการศาลปกครอง เป็นที่สุดตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๔๖)

(๒) กรณีที่มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ถ้าศาลปกครองส่งความเห็นว่าจะคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมที่รับความเห็นก็มีความเห็นพ้องกับศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ คำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองดังกล่าวถือเป็นที่สุดและมีให้ศาลปกครองที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ ศาลปกครอง



สูงสุดจึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๒๕๕๐)

## ๒) คำสั่งระหว่างพิจารณา (ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง)

คำสั่งระหว่างพิจารณา หมายถึง คำสั่งของศาลที่สั่งก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีอันเป็นประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี หรือเป็นคำสั่งในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งชี้ขาดตามคำขอของคู่กรณี ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งนั้นแล้วคดีนั้นยังไม่เสร็จเด็ดขาดไปจากศาลนั้น โดยยังมีกระบวนการพิจารณาที่ศาลจะต้องดำเนินต่อไปอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๔๕ ที่ ๒๒๖/๒๕๔๕ และที่ ๑๓๐/๒๕๔๗)

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา

(๑) คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๔/๒๕๔๗ ที่ ๑๙๖-๑๙๗/๑๕๔๙ ที่ ๓๖/๒๕๕๐ ที่ ๑๙๓/๒๕๕๐ ที่ ๒๖๖/๒๕๕๐ และที่ ๓๓๑/๒๕๕๐)

(๒) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอเพิ่มเติมคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๖)

(๓) คำสั่งเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เป็นคำสั่งที่ทำให้ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล และไม่ทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีตามคำขอท้ายคำฟ้องเสียไปเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๔๗)

(๔) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้โอนคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นตามข้อ ๘๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๓/๒๕๔๗)

(๕) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเอกสารพยานเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๐/๒๕๔๗)

(๖) คำสั่งไม่รับคำร้องคัดค้านคำให้การเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๘/๒๕๔๗)

(๗) คำสั่งไม่รับคำขอให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๕/๒๕๔๗ และที่ ๒๘๒/๒๕๕๐)

(๘) คำสั่งไม่รับคำร้องคัดค้านตุลาการของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๐)

(๙) คำสั่งไม่อนุญาตให้เลื่อนวันหนึ่งพิพากษาคดีครั้งแรกและคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ไม่รับคำร้องขอเลื่อนวันหนึ่งพิพากษาคดีครั้งแรก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๐)



(๑๐) คำสั่งไม่อนุญาตให้คัดสำเนาคำสั่งแกลงการณในสำนวนคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๖/๒๕๕๑)

(๑๑) คำสั่งยกคำร้องที่ขอให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่กรณีไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๐/๒๕๕๑)

(๑๒) คำสั่งยกคำร้องขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานะของผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๗/๒๕๕๑)

### กรณีที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา

คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ถือเป็นคำสั่งอื่นใดที่ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวยื่นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดรับคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๐/๒๕๕๗)

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงอุทธรณ์ได้

คำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ในส่วนที่มีความสูงจากระดับถนนเกิน ๑๔ เมตร ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น มิใช่การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล จึงถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา แม้ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะมีได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวระหว่างพิจารณาได้ แต่การให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น ผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ได้รับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ทันท่วงที กรณีจึงต้องถือว่าคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำสั่งซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ตามข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดพร้อมด้วยคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา



ของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยพลัน ตามข้อ ๔๙/๑ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งผู้ฟ้องคดีทั้งแปดไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๕๑)

### ๓.๓.๔ แบบและเนื้อหาของคำร้องอุทธรณ์

ในเรื่องแบบและเนื้อหาของคำร้องอุทธรณ์นั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

#### ๑) คำร้องอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ

อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ ตำนานศาลว่าออกคำสั่งสะเพร่า บกพร่อง และกล่าวหาว่าศาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปคดี เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ศาลมีคำสั่งให้แก้ไขคำร้องอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเจ็ดวัน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำร้องอุทธรณ์ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลจึงสั่งให้ยกคำร้องอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๔๗)

#### ๒) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อ ๑๐๑)

ข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า อุทธรณ์ต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ และวรรคสอง กำหนดว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจดังนี้

##### (๑) ข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนี้ ไม่ปรากฏว่ามีข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ตัดข้อความบางส่วนที่ปรากฏในคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นออกเท่านั้น คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำร้องอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๔๔)

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำอุทธรณ์แต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นเรื่องตัดมาตรวัดน้ำ แต่ได้รับการบ้ายเบี่ยงและปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำเรื่องคืนมิเตอร์เพราะมิได้อยู่ดูแล หากมิเตอร์หายไปเกรงจะถูกดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง จึงขออุทธรณ์และมอบหลักฐาน



เพิ่มเติมเท่านั้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๕/๒๕๔๕)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการต่อ ก.ค. และ ก.ค. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเสร็จแล้ว เรื่องอยู่ในระหว่างการรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการอย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าขอใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อรอผลการพิจารณาของ ก.ค. ที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อทราบผลแล้วจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองต่อไป โดยในคำร้องอุทธรณ์มิได้มีข้อคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยเหตุใด และไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๔๖)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องในประเด็นเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประกอบกับศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจพิจารณาหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้อุทธรณ์ร้องทุกข์คำสั่งลงโทษ ก็ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ลงลายมือชื่อในหนังสือดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยมิได้แสดงเหตุผล ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด อันเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งมิได้ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงเป็นอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย และไม่มีความจำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ให้สมบูรณ์อีกต่อไป จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๔๘)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๔๔ ที่ ๑๑๗/๒๕๔๕ ที่ ๑๖๒/๒๕๔๕ ที่ ๒๐๙/๒๕๔๕ ที่ ๒๒๘/๒๕๔๕ ที่ ๓๑๓/๒๕๔๕ ที่ ๓๓๔/๒๕๔๕ ที่ ๓๗๒/๒๕๔๕ ที่ ๓๗๕/๒๕๔๕ ที่ ๓๙๘/๒๕๔๕ ที่ ๕๒๗/๒๕๔๕ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๖ ที่ ๑๒๖/๒๕๔๖ และที่ ๗๐๘/๒๕๔๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน



## (๒) คำขออุทธรณ์

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยชัดแจ้ง รวมทั้งมิได้มีคำขอเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในเรื่องที่เป็นประเด็นแห่งคดีอย่างชัดเจน เป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๖ และที่ ๑๘๔/๒๕๕๖)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ได้ระบุคำขอ ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งระบุคำขอภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้รับหมายแจ้งคำสั่งแล้ว แต่ไม่ดำเนินการระบุคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓/๒๕๕๘)

## (๓) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจดำเนินการยื่นฟ้องคดีไปจนถึงการพิจารณาคดีจนถึงที่สุดให้แก่ทนายความผู้รับมอบอำนาจ แต่ปรากฏว่าหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวไม่ชัดเจน โดยมีการวงเล็บชื่อได้ลายเซ็นของผู้มอบอำนาจเป็นชื่อของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ชื่อของผู้ฟ้องคดี การมอบอำนาจดังกล่าวจึงไม่สมบูรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหนังสือมอบอำนาจให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งดังกล่าวแล้ว แต่มิได้ดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลมีคำสั่งแต่อย่างใด คำร้องอุทธรณ์นี้จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีสับเปลี่ยนมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดี แต่จากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น มีเพียงลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจเพียงคนเดียว กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งอาจแก้ไขได้ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำสั่งให้แก้ไข เนื่องจากคดีพิพาทไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๗/๒๕๕๖)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยมิได้แสดงเหตุผลข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด อันเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งมิได้ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงเป็นอุทธรณ์



ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มี ความจำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ ให้สมบูรณ์อีกต่อไป จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๕/๒๕๔๘)

(๔) ข้อที่ได้ว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

**กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่ยกขึ้นอ้างในคำร้องอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครอง ชั้นต้น**

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจน ศาลปกครองสูงสุด จึงให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีชัดเจนเพียงพอแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งมิได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่ชอบในประเด็นใด ด้วยเหตุผลหรือข้อกฎหมายใด ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่กลับกล่าวอ้างว่าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ชอบ โดยไม่มีการนัดนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย ๑ ครั้ง ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจดูและคัดสำนวนคดี และไม่นำสำนวนคดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๓/๒๕๔๕ และคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๗/๒๕๔๖ มารวมพิจารณากับคดีนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ทั้งที่ความจริงคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา แล้วเห็นว่า คำฟ้องทั้ง ๔ ข้อหาไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงไม่มีกรณีที่ จะต้องจัดการให้มีการนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด เนื่องจากการนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วเท่านั้น เมื่อศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงไม่ต้อง นั่งพิจารณาคดี และไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ให้นำสำนวนคดีหมายเลขแดง ที่ ๒๓๓/๒๕๔๕ และคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๗/๒๕๔๖ มารวมพิจารณากับคดีนี้แต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างที่ว่าศาลไม่ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจดูและคัดสำนวนคดี นั้น จากการตรวจเอกสารไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอตั้งกล่าว จึงเห็นว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีมิได้ยกข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายขึ้นคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยชัดแจ้งไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ ของ ระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๒/๒๕๔๗)

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องอุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้าง คือ การขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีเอกสารชี้จุดที่แน่นอนในการเวนคืนว่าจะเวนคืนในพื้นที่ รูปแบบใดเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับเอกสารชี้จุดที่แน่นอนในการเวนคืนที่ดิน แต่ข้อเท็จจริง ที่ผู้ฟ้องคดีเคยยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้น คือ การขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหลักเกณฑ์และเหตุผลประการใดที่ไม่จ่ายค่าทดแทนหรือเวนคืนสิ่งปลูกสร้าง ของผู้ฟ้องคดีทั้งหลายเช่นเดียวกับสิ่งปลูกสร้างของที่ดินข้างเคียง เมื่อข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมา



ในคำร้องอุทธรณ์เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เคยยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นมาใหม่ และข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่เข้าลักษณะตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๔๗)

กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่ำกว่าความเป็นจริงและไม่เป็นธรรม จึงมีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ย่อมถือเป็นการให้สัตยาบันเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นในศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่มิได้มีการกล่าวมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และปัญหาดังกล่าวมิได้เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างในอุทธรณ์ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๕๑)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๖๖/๒๕๔๕ ที่ ๑๖๗/๒๕๔๕ ที่ ๓๔๗/๒๕๔๕ ที่ ๔๔๖/๒๕๔๕ ที่ ๔๖๓/๒๕๔๕ ที่ ๕๒๒/๒๕๔๕ ที่ ๕๖๔/๒๕๔๕ ที่ ๕๖๗/๒๕๔๕ ที่ ๕๘๕/๒๕๔๕ ที่ ๔๓/๒๕๔๖ ที่ ๒๕๑/๒๕๔๖ ที่ ๓๐๐/๒๕๔๖ ที่ ๓๖๒/๒๕๔๖ ที่ ๕๐๗/๒๕๔๖ ที่ ๕๖๔/๒๕๔๖ ที่ ๓๓๐/๒๕๔๗ และที่ ๕๘๗/๒๕๔๗ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

**๓) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)**

มาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่าในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา ดังนั้น อำนาจในการตรวจว่าอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ จึงเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาโดยอาศัยข้อกฎหมายนี้ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ถือเป็นอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย





(๑) คำร้องอุทธรณ์ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เช่น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีอิทธิพลเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ จึงให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อจัดทำคำสัตย์ปฏิญาณและพันธะสัญญา กรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลให้สำเร็จ กรณียังไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหญิงชราที่ยากจนจะเป็นผู้มีอิทธิพลได้อย่างไร โดยมีโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวแต่ประการใด คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ รวมทั้งข้อเท็จจริงที่อ้างดังกล่าว แม้ฟังได้ตั้งคำอุทธรณ์ก็ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในประเด็นนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๘/๒๕๔๘)

(๒) คำร้องอุทธรณ์ไม่ได้ระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สอบสวนเองกลับส่งเรื่องให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการเป็นผู้ดำเนินการ ขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งสืบสวนสอบสวนเพื่อช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้การต่อศาลในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีและสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการในกรณีดังกล่าวอีก จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอถอนคำฟ้องคดีจึงอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับว่าไม่ติดใจเอาความเพราะเป็นการแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีส่งเรื่องให้ตำรวจพื้นที่เป็นผู้สอบสวน ซึ่งผู้ต้องหามีความสัมพันธ์กับตำรวจพื้นที่ลึกซึ้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำก็ถูกกดดัน โดยเฉพาะเมื่อเข้าไปในห้องสอบสวนมีตำรวจนอกเครื่องแบบนั่งเต็มไปหมด กว่าจะถูกยิงทั้งผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งว่าไม่ติดใจเอาความ ผู้ฟ้องคดีได้เล่าเรื่องที่ถูกรุมทำร้ายโดยพนักงานของร้าน



จะต้องไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลตำรวจ แต่ตำรวจก็ไม่ลงบันทึกไว้และไม่ให้คำแนะนำหรือช่วยสืบหาหลักฐานให้ การที่ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพราะผู้ฟ้องคดีต้องการได้หลักฐานการดำเนินคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกทำร้ายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และหลักฐานใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลตำรวจ ตลอดจนต้องการจะได้เอกสารการสมัครงานของพนักงานร้าน เพราะผู้รุมทำร้ายผู้ฟ้องคดีทำงานที่ร้านดังกล่าวและขอหลักฐานการสมัครงานของผู้ฟ้องคดีเพื่อจะเป็นหลักฐานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีทำงานที่ดังกล่าวจริง เพื่อนำไปเป็นหลักฐานในการแจ้งความร้องทุกข์คดีอาญาต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับว่าต้องการคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นใด ด้วยเหตุผลหรือข้อกฎหมายใดตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กลับมีคำขอให้ศาลสั่งให้พนักงานสอบสวนมอบเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกรุมทำร้ายร่างกายซึ่งไม่เกี่ยวกับคำฟ้องในคดีนี้ และมีได้กล่าวอ้างมาโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงเห็นว่าคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามนัยมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๔/๒๕๔๗)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เพราะเหตุบางข้อหาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และบางข้อหาไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุไม่มีสิทธิฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า เรื่องนี้ไม่มีอายุความตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีได้ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายขึ้นคัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี หรือการฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นใดตามมาตรา ๕๒ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่ถูกต้องอย่างไร คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๔๘)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลแล้ว แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า ขอใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแต่อย่างใด จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๔๘)



เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งให้จำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ปรากฏข้อคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไรบ้าง คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงมีรายการไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และไม่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๕๐)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๔๔ ที่ ๒๐๙/๒๕๔๕ ที่ ๒๓๒/๒๕๔๕ ที่ ๔๓๗/๒๕๔๕ ที่ ๔๖๒/๒๕๔๕ ที่ ๕๒๗/๒๕๔๕ ที่ ๕๔๕/๒๕๔๕ ที่ ๒๔/๒๕๔๖ ที่ ๔๓/๒๕๔๖ ที่ ๑๒๖/๒๕๔๖ ที่ ๓๑๐/๒๕๔๖ ที่ ๓๒๓/๒๕๔๖ ที่ ๗๐๘/๒๕๔๖ ที่ ๗๙/๒๕๔๗ และที่ ๑๕๕/๒๕๔๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

(๓) คำร้องอุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการต่อ ก.ค. และ ก.ค. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเสร็จแล้ว เรื่องอยู่ในระหว่างการรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการ แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการอย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าขอให้สิทธิอุทธรณ์เพื่อรอผลการพิจารณาของ ก.ค. ที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อทราบผลแล้วจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองต่อไป โดยในคำร้องอุทธรณ์มิได้มีข้อคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยเหตุใด และไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๐/๒๕๔๖)

(๔) คำร้องอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้แนะนำผู้ถูกฟ้องคดีจนได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดูแลให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีในคดีอาญา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าความผิด และค่าแรงงานจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แนะผู้ถูกฟ้องคดีจนได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเงินห้าร้อยล้านบาท ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แนะให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก้าวเข้ามาในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันทรงเกียรติ และชี้แนะแนวทางการบริหารประเทศโดยขอให้ดูแลคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้อง



ต่อศาลจังหวัด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับช่วยเหลือจำเลยในคดีอาญาซึ่งมีตำรวจเป็นจำเลย จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยทุจริต ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๓/๒๕๔๕)

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องมีสองข้อหา กล่าวคือ ข้อหาแรก ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดูแลทางสาธารณประโยชน์ด้านจดที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้วยการปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับพวกบุกรุกและออกโฉนดที่ดินทับ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หมิ่นประมาท เห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำความผิดซึ่งเป็นข้อพิพาททางอาญา ไม่ใช่คดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่สองไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ความว่า ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยคดีไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พูด่างทางสาธารณประโยชน์เป็นของนาง น. นั้น ไม่ถูกต้อง เพราะนาง น. ไม่เคยมีที่ดินบริเวณนี้มาก่อน เพิ่งมาซื้อเมื่อประมาณ ๕ ถึง ๖ ปีที่ผ่านมา แล้วปลูกต้นมะพร้าวทิ้งไว้จากนั้นก็ย้ายไปอยู่ที่จังหวัดอื่น ส่วนกรณีนาย ส. ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ศาลปกครองชั้นต้นก็วินิจฉัยไม่ถูกต้อง เพราะได้มีการหมิ่นประมาทและแจ้งความเท็จ รวมทั้งการบุกรุกโดยการให้พรรคพวกทำลายรั้วลวดหนามปิดทางสาธารณประโยชน์แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำการทุจริตด้วยการทำเอกสารสิทธิปิดทางสาธารณประโยชน์ อีกทั้งมีการทุจริตย้อนหลังถึง ๓๐ ปี จึงขออุทธรณ์ในส่วนของนาย ส. ในข้อหาหมิ่นประมาท และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เปิดทางสาธารณประโยชน์ รวมทั้งขอให้นายกรัฐมนตรีช่วยสนับสนุนงบประมาณก่อสร้างจำนวน ๑ สาย ระยะทาง ๑,๐๐๐ เมตร โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้กล่าวถึงข้อหาที่สองที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นข้อพิพาททางอาญา กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดเป็นเหตุให้มีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๑/๒๕๔๗)



(๕) กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีระงับสิ้นไปเนื่องจากความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขเยียวยาแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไป จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กรณีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามนัยข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๕/๒๕๔๗)

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายค่าตอบแทนการสอนเกินเกณฑ์ในมหาวิทยาลัยบูรพาให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น มหาวิทยาลัยบูรพาและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติให้เบิกค่าสอนเกินเกณฑ์ของผู้ฟ้องคดีได้ และขอให้ผู้ฟ้องคดีมาดำเนินการติดต่อขอเบิกเงินค่าสอนเกินเกณฑ์ต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขเยียวยาแล้ว เหตุแห่งการนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลย่อมระงับสิ้นไป การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามนัยข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๒/๒๕๔๗)

### ๓.๓.๕ การตรวจคำร้องอุทธรณ์

โดยหลักการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งแบ่งเป็น ๒ ชั้น เช่นเดียวกับการตรวจอุทธรณ์คำพิพากษา คือ

๑) การตรวจคำร้องอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และ

๒) การตรวจคำร้องอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ ๑๐๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในกรณีที่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน เช่น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๔๗/๑ วรรคสอง ข้อ ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๗๖ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกรณีนี้จะมีชั้นเดียวโดยเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้น ที่ผ่านมาก็มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำกฎหมายมาปรับใช้กับกรณีคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลันแตกต่างกันอยู่ถึง ๓ แนว ได้แก่



## (๑) แนวคำวินิจฉัยที่นำข้อ ๑๐๑ มาประกอบกับข้อ ๑๐๘ เช่น

กรณีผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจดำเนินการยื่นฟ้องคดีไปจนถึงการพิจารณาคดีจนถึงที่สุดให้แก่ทนายความผู้รับมอบอำนาจ แต่ปรากฏว่าหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวไม่ชัดเจน โดยมีการวงเล็บชื่อได้หลายเซ็นของผู้มอบอำนาจเป็นชื่อของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ชื่อของผู้ฟ้องคดี การมอบอำนาจดังกล่าวจึงไม่สมบูรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหนังสือมอบอำนาจให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งดังกล่าวแล้ว แต่มิได้ดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลมีคำสั่งแต่อย่างใด คำอุทธรณ์นี้จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์นี้ไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๖)

กรณีผู้ฟ้องคดีสืบแปรรายมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดี แต่จากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมีเพียงลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจเพียงคนเดียว กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งอาจแก้ไขได้ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อย่างไรก็ตามแม้คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจะเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ให้ถูกต้องได้ แต่ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำสั่งให้แก้ เพราะเหตุว่าคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๗/๒๕๕๖)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ปรากฏข้อคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไรบ้าง คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงมีรายการไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และไม่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๕๐)

(๒) แนวคำวินิจฉัยที่นำข้อ ๑๐๑ มาประกอบกับข้อ ๓๗ วรรคสอง ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามข้อ ๑๑๖ เช่น

คำร้องอุทธรณ์ที่ไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๕๐)



คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและมิได้ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่ให้แก้ไขนั้น กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๘/๒๕๕๐)

กรณีคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในภาค ๓ วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดของระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลอะไร เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และกรณีดังกล่าวก็เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๑)

(๓) แนวคำวินิจฉัยที่นำข้อ ๔๙/๑ มาประกอบกับข้อ ๑๐๑ โดยไม่นำข้อ ๑๐๘ หรือข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ มาใช้ เช่น

การยื่นคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่โดยที่ข้อ ๔๙/๑ มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า คำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องมีรูปแบบและสาระสำคัญอย่างไร กรณีนี้จึงต้องพิจารณาเทียบเคียงกับคำอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดซึ่งตามข้อ ๑๐๑ ดังกล่าวได้กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยจะต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ดังนั้น คำร้องอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ จึงต้องมีรูปแบบและสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๑ ด้วย สำหรับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่ามีข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำร้องอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๔)



ตามข้อ ๔๗/๑ ประกอบข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า “คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ... (๒) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ... ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ...” สำหรับคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำคำฟ้องส่งมายังศาลปกครอง โดยที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ยังไม่ได้อำนาจพิจารณาในเรื่องร้องทุกข์นั้นแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยังไม่ได้อำนาจพิจารณาในเรื่องร้องทุกข์ภายในเวลาอันสมควรและภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยเหตุใด ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างมาในคำร้องอุทธรณ์ว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยังไม่ได้อำนาจพิจารณาในเรื่องร้องทุกข์ภายในเวลาอันสมควรและภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่รับวินิจฉัย จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีนี้มีได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๗/๑ ประกอบข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๗/๒๕๕๕)

ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๔๗/๑ และข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจะต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำร้องอุทธรณ์นั้นต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งและเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น โดยยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น เมื่อหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้เป็นคำร้องอุทธรณ์ไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หนังสือของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นคำร้องอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๕๕)





ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดี เข้าเป็นสมาชิก กบข. โดยความสมัครใจ จึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ประกอบกับ คำขอให้ศาลตรวจสอบระบบงานของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็เป็น กรณีที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ มาด้วยดีโดยตลอด จึงน่าจะได้รับการดูแลด้วยดีเมื่อมีปัญหาต้องร้องเรียน โดยได้ตั้งข้อสังเกต ในเชิงคำถามเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี เช่น ถ้าดีจริงแล้วทำไมจึงมีผู้สมัครเป็นสมาชิกน้อย ไม่มีการ คำนวณประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีเปรียบเทียบกับระบบเก่าให้พิจารณา ขอให้ ตั้งกรรมการขึ้นมาศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีได้ระบุ ข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด เพียงแต่ตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินการ ของผู้ถูกฟ้องคดีและมีข้อเสนอแนะให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อน คำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวจึงมิใช่คำร้องอุทธรณ์ตามข้อ ๔๘/๑ ประกอบกับข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๒/๒๕๕๕)

#### หมายเหตุ

หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ใช่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้อง ส่งไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลันแล้ว เช่น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้เป็นที่สุด หรือคำร้องอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาของ ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นต้องพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งไม่รับคำร้อง อุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบฯ เดียวกัน จะมีคำสั่งให้ส่งคำร้องอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ ๔๘/๑ ไม่ได้ หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ส่งคำร้องอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุด โดยมีได้มีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องอุทธรณ์ ถือว่าไม่ชอบด้วยกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ตาม โดยที่คำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ต้องห้ามขัดแย้งตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ต้องย่อนสำนวนให้ศาลปกครอง ชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งใหม่ ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจสั่งไม่รับคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้เอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๑)

อย่างไรก็ตาม ในการตรวจคำร้องอุทธรณ์ทั้งในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวน ในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๔ และในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ ๑๐๘ นั้น ต่างก็มีข้อพิจารณาไม่แตกต่างกัน คือ ต้องพิจารณาว่าคำร้องอุทธรณ์สมบูรณ์ ครบถ้วนหรือไม่ มีการชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนหรือไม่ เป็นคำร้องอุทธรณ์ต้องห้าม ตามกฎหมายหรือไม่ หรือยื่นโดยผิดระเบียบหรือไม่ หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า



๑) คำร้องอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน แล้วผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วนหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือ

๒) เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือ

๓) เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบนี้

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอองค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา แต่หากเป็นการตรวจคำร้องอุทธรณ์ในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๔ ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๕ ได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตรวจคำร้องอุทธรณ์โดยตุลาการเจ้าของสำนวน ดังนี้

### ๑) คำร้องอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

อุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้น มีแนวคำวินิจฉัยทั้งกรณีที่อาจแก้ไขได้และไม่อาจแก้ไขได้ ดังนี้

#### กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าอาจแก้ไขได้

##### (๑) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ปรากฏแต่เพียงการพิมพ์ชื่อผู้ฟ้องคดีว่านาง ส. จากนั้นมีการลงลายมือชื่อของนาง ส. เป็นผู้เรียบเรียงและพิมพ์กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๔) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งอาจขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขในประเด็นนี้หรือไม่ ควรจะได้พิจารณาในประเด็นต่อไปด้วยว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกินกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ อีกทั้งปรากฏในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยผู้ฟ้องคดียอมรับว่าการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไม่ได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณามีมติให้ยกคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ชอบแล้ว คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๔๗)



คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุ ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำร้องอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งพ้นกำหนด ระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๔๗/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องขอลงชื่อในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งและศาลปกครองสูงสุด จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขโดยลงชื่อในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดก็ไม่อาจ รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๗๕/๒๕๕๘)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และมีได้ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนด ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่ให้แก้ไขนั้น กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของ ผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลา ที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดตามข้อ ๓๗ วรรคสองประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๘/๒๕๕๐)

(๒) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ ครบถ้วน

กรณีผู้ฟ้องคดีสืบแปลทรายมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ในการดำเนินกระบวนการ พิเคราะห์เกี่ยวกับคดี แต่จากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น มีเพียงลายมือชื่อของผู้รับมอบอำนาจเพียงคนเดียว กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าว ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งอาจแก้ไขได้ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ อย่างไรก็ตามแม้คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจะเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ ครบถ้วน ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ให้ถูกต้องได้ แต่ก็ไม่มีประโยชน์ ที่จะมีการสั่งให้แก้ไขเพราะเหตุว่าคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่ง ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๗/๒๕๕๖)

(๓) คำอุทธรณ์ที่มีถ้อยคำดูหมิ่นศาล

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง ที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา ความว่า ศาลจะอ่านหรือไม่อ่านทบทวนพิเคราะห์ ตามขั้นตอนทั้งหมดหรือครบทุกชุดหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีมีอาจล่วงรู้และทราบได้ เมื่อผู้ฟ้องคดี รับทราบคำสั่งศาลที่ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งเพราะสะเพร่า ผิดพลาด คลุมเครือไม่ชัดเจน และดูคล้ายเหมือนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปคดีหรืออย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจจะมีผลดีหรือผลเสียในรูปคดี มีผลต่อศาลที่จะต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ เพราะเนื้อความตามคำสั่งศาลมีความกำกวม สับสนวุ่นวายคล้ายๆ มีเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งแอบแฝง ผู้ฟ้องคดีขอเรียนทำความเข้าใจกับศาลว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีกับคณะบุคคลดังกล่าวในฐานะเป็นผู้กระทำและมีส่วนกระทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดก็ตาม ขอศาลดำเนินการให้เป็นไปตามทำนองคลองธรรมด้วย ผู้ฟ้องคดีไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงตัดแต่งเติมข้อความคำฟ้อง เพื่อเป็นคุณและเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ขอศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใช้ถ้อยคำไม่สุภาพตำหนิศาลว่าออกคำสั่งสะเพร่า บกพร่อง และกล่าวหาว่าศาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นอุทธรณ์ที่ไม่ควรรับไว้พิจารณา แต่ศาลเห็นว่าอุทธรณ์ดังกล่าวอาจแก้ไขได้ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำร้องอุทธรณ์มายื่นต่อศาลใหม่ภายในเจ็ดวัน ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องแก้ไขอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดียืนยันในเจตนาบริสุทธิ์ว่าเคารพศาลมิได้ละเมิดอำนาจศาลยืนยันว่าคำร้องอุทธรณ์ไม่มีถ้อยคำไม่สุภาพ มิได้ใช้คำว่าตำหนิศาลและมีได้กล่าวหาว่าศาลเป็นผู้ที่มีส่วนในรูปคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนแล้วเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเจ็ดวัน ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไขคำร้องอุทธรณ์ตามคำสั่งศาลแต่ได้มีหนังสือแจ้งศาลว่าคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนแล้ว ไม่มีถ้อยคำที่ไม่สุภาพ และมีได้ตำหนิศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำร้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลจึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๔๗)

(๔) ระบุถึงข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ชัดเจน

การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเนื่องจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เมื่อคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างไรและตั้งแต่เมื่อใด ส่งผลให้ศาลไม่อาจวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีได้ คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติม แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาล และมีได้แจ้งเหตุขัดข้องที่ไม่อาจยื่นคำชี้แจงภายในกำหนดต่อศาลแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วย



วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๔/๒๕๕๑)

(๕) ไม่ได้แนบใบมอบฉันทะ

ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาตามหลักฐานไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่ได้ให้นางสาว จ. ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกินกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๘/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และไม่ได้แนบใบมอบฉันทะให้นางสาว จ. อุทธรณ์คำสั่งแทนซึ่งเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่อาจแก้ไขได้ และเมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๕๗)

(๖) ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเช่นใด

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเช่นใด ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์โดยระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและระบุคำขอที่จะให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดค่าบังคับให้ชัดเจนตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พร้อมทั้งจัดทำสำเนาคำอุทธรณ์ และสำเนาคำอุทธรณ์เพิ่มเติมที่มีการรับรองสำเนาถูกต้องอีก ๒ ชุด ยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่ศาลกำหนด จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๕๘)

กรณีที่วินิจฉัยว่าไม่อาจแก้ไขได้

คำร้องอุทธรณ์ไม่มีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ปรากฏข้อคัดค้านว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร โดยมีเพียงคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีเท่านั้น มิใช่ข้อคัดค้านคำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์ของ



ผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตาม ข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๕๐)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลอะไร เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และกรณีดังกล่าวก็เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๑)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏข้อคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวมาในคำร้องอุทธรณ์โดยมีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกันกับคำฟ้องและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้น พร้อมทั้งแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถทำคำฟ้องที่สมบูรณ์ตามความประสงค์ของศาลได้ นั้น มิใช่ข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และข้อที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่นว่านี้เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๘/๒๕๕๑)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลอะไร คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องด้วยข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นว่านี้เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๒)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๔๘ ที่ ๑๓๐/๒๕๕๐ และที่ ๓๕๐/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

## ๒) คำร้องอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย

### (๑) อุทธรณ์คำสั่งที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้เป็นที่สุด

การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รายได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทเป็นการชั่วคราวนั้น เป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีระเบียบกำหนดให้เป็นที่สุดแล้ว



ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๗/๒๕๔๕**)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๕**)

คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งของตุลาการเจ้าของสำนวน เนื่องจากคำฟ้องแย้งเป็นเรื่องอื่นไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดตามข้อ ๔๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องแย้งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟ้องแย้ง คำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย ข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๕/๒๕๔๙**)

คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองและการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาเป็นที่สุดตามข้อ ๗๓ วรรคสอง และข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นคำสั่งต้องห้ามอุทธรณ์โดยชัดแจ้งตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะพิจารณาคำร้องอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ ของระเบียบเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลปกครองสูงสุดโดยมิได้มีคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่โดยที่คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมาย เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดีจึงไม่ย่อนสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งใหม่ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๕๐**)

**หมายเหตุ** การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น มีวิธีการอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน หากเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับหรือกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว ต้องส่งคำร้องอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดโดยพลันศาลปกครองชั้นต้นไม่อาจตรวจคำร้องอุทธรณ์นี้ได้ แต่หากเป็นคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอ ศาลปกครองชั้นต้นต้องตรวจอุทธรณ์และต้องมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ก่อนตามข้อ ๑๐๔ ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิตามข้อ ๑๐๕ ต่อไป



(๒) อุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

ข้อเท็จจริงซึ่งผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างในคำร้องอุทธรณ์ว่าตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือแจ้งผลการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์นครนิวส์ โดยไม่ได้ชี้แจงเหตุผลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ และข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนครสวรรค์ตรวจสอบได้มาเป็นข้อมูลเท็จ นั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยยกข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นมาใหม่และมีใช่ปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ผู้อุทธรณ์จะยกขึ้นกล่าวในชั้นอุทธรณ์ได้ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์ได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๘/๒๕๔๕)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสภาสถาปนิก โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งหมายถึงการขอเพิกถอนการดำเนินการเลือกตั้งรวมถึงผลการเลือกตั้งกรรมการสภาสถาปนิกด้วย ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งคดีพิพาทเกิดขึ้น จึงชอบด้วยการพิจารณาแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคัดค้านผลการเลือกตั้ง แต่คัดค้านการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้สมาชิกสภาสถาปนิกสาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายใน และมัณฑนศิลป์ ลงคะแนนและสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาสถาปนิกทั้งที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยเห็นว่ามูลเหตุแห่งคดีพิพาทได้เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามประกาศคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้ง เรื่องการกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง และสถานที่รับสมัคร ที่ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ นั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำฟ้องถึงประกาศของคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ ที่ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเพียงยกขึ้นมาอ้างในชั้นอุทธรณ์ ข้ออ้างนี้จึงเป็นเรื่องนอกเหนือคำฟ้อง ทั้งมิใช่ข้อที่โต้แย้งว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและมีใช่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ไม่ชอบด้วยข้อ ๔๘/๑ ประกอบกับข้อ ๑๐๑ วรรคสอง และข้อ ๑๑๑ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๗)





เมื่อปรากฏว่าหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับมูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหา ถือเป็นกรกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผลคำวินิจฉัย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี หมดสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มาตรา ๙๙ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอน สิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตไว้ และขอให้ศาลปกครองสูงสุด เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๓๙ ที่ออกกรกล่าวหาทางสาธารณประโยชน์นั้น เห็นว่า คำอุทธรณ์และ คำขอดังกล่าวเป็นเรื่องนอกเหนือคำฟ้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบ ในศาลปกครองชั้นต้น และมีใช้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหา เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๔/๒๕๔๗)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๔๕ ที่ ๔๗๗/๒๕๔๗ และที่ ๖๘๘/๒๕๔๙ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า คำร้องอุทธรณ์ซึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาโดยชอบ ในศาลปกครองชั้นต้น เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ยังไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามคำฟ้องขอเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากอธิบดี กรมที่ดินยังไม่ได้ลงนามออกหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า หากยังไม่ได้ออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง หน่วยงานใช้สิทธิอะไรมาฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีจนศาลแพ่งมีคำพิพากษา ขับไล่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาโดยชอบในศาลชั้นต้นและไม่ใช้เรื่อง ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบ ตามข้อ ๑๐๘ ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๔๙)

(๓) อุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่มีกฎหมายให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณา

ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีหน้าที่ต้องตรวจคำอุทธรณ์ และสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๔ และข้อ ๑๐๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ จึงย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนกระบวน พิเคราะห์ที่ผิดระเบียบนั้นเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาหรือไม่ เพราะหากเป็นคำสั่งระหว่าง พิเคราะห์ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งนั้น



ในระหว่างพิจารณาได้คำอุทธรณ์นั้นก็ก็เป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นต้องสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้นจึงชอบแล้ว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๕๕)**

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติม ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำร้องดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามนัยข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวมิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้คำสั่งดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๘/๒๕๕๗)**

แม้ว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นคำสั่งที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้ถึงที่สุดซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา ผู้มีส่วนได้เสียชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาที่ทำให้คดีนี้เสร็จเด็ดขาดจากศาลตามนัยข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๔/๒๕๕๐)**

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่กรณี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไม่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาล จึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาและเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวระหว่างพิจารณาได้ จึงต้องห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบที่จะอุทธรณ์พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีนี้เสร็จสิ้นเด็ดขาดไปจากศาล จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๒)**



หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๔๗ ที่ ๔๐๓/๒๕๔๗ ที่ ๗๖๔/๒๕๔๗ ที่ ๙๓๕/๒๕๔๗ ที่ ๕๖๙/๒๕๔๘ ที่ ๖๙๔/๒๕๔๘ ที่ ๑๓๐/๒๕๕๐ และที่ ๕๔๓/๒๕๕๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่าการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งไม่มีกฎหมายให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ เป็นการยื่นอุทธรณ์โดยผิดระเบียบ

### ๓) คำร้องอุทธรณ์ยื่นโดยผิดระเบียบ

#### (๑) คำสั่งระหว่างพิจารณา

ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีหน้าที่ต้องตรวจคำอุทธรณ์ และสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๔ และข้อ ๑๐๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาหรือไม่ เพราะหากเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งนั้นในระหว่างพิจารณาได้ คำอุทธรณ์นั้นก็จะเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นต้องสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๔๕)

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคำสั่งซึ่งมิได้ทำให้คดีเสร็จไปทั้งเรื่อง จึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวขณะที่คดีนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณาความว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่เปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการชี้ขาดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจหลุดพ้นจากคดีนี้ จึงไม่ใช่คำสั่งระหว่างพิจารณาและคำสั่งตุลาการศาลปกครองนายเดี่ยวที่สั่งให้เปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวนี้ไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คำสั่งเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เป็นคำสั่งที่ทำให้ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีนี้เสร็จเด็ดขาดจากศาล การเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีหาได้ทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีตามคำขอท้ายคำฟ้องเสียไปไม่ คำสั่งเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาโดยที่คำสั่งระหว่างพิจารณาดังกล่าวระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น คำร้องอุทธรณ์คำสั่ง



ของศาลปกครองชั้นต้นที่เปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการยื่นโดยผิดระเบียบดังกล่าว องค์คณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่รับคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๔๐/๒๕๔๗)

(๒) คำร้องอุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ยังไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองตามคำฟ้องขอเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจาก อธิบดีกรมที่ดิน ยังไม่ได้ลงนามออกหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าหากยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง หน่วยงานใช้สิทธิอะไรมาฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีจนศาลแพ่งมีคำพิพากษาขับไล่ผู้ฟ้องคดี แล้ว ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและไม่ใช่เรื่องที่เป็น ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบ ตามข้อ ๑๐๘ ของระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๔๙)

หมายเหตุ คำร้องอุทธรณ์เป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ได้ ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น มีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า เป็นคำร้องอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งกล่าวไว้แล้วข้างต้น

(๓) อุทธรณ์คำสั่งที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้เป็นที่สุด

ข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดว่า คำสั่งของศาลที่ไม่รับหรือยกคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีให้เป็นที่สุด เมื่อศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งยกคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือว่าเป็นที่สุดแล้วตามข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ ที่ผิดระเบียบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๒-๘๗๔/๒๕๔๗)

(๔) อุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลา

ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของ ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน



นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์ที่ผิดระเบียบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๒/๒๕๔๗)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการตรวจอุทธรณ์ทั้งในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง และในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง จะมีข้อพิจารณาอย่างเดียวกัน แต่สำหรับการตรวจอุทธรณ์ในชั้นของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนยังต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐๘ วรรคสอง ซึ่งหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าอุทธรณ์ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จะต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา (ดูแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในหัวข้อ ๓.๓.๔ แบบและเนื้อหาของอุทธรณ์ ๓) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)

### ๓.๓.๖ การยื่นสำนวน (ข้อ ๑๑๒)

๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่

(๑) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง (มาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑))

กรณีที่คำฟ้องมีรายการไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องเสียก่อนที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๒ และข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เสียก่อนที่จะมีคำสั่งหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ชอบตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๓๕ และข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ให้เสร็จสิ้นแล้วมีคำสั่งต่อไปตามรูปคดี(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๕)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฟ้องทั้ง ๆ ที่คำสั่งรับฟ้องยังมีอยู่ในสำนวน คำสั่งศาลที่ไม่รับฟ้องจึงขัดแย้งกับคำสั่งรับฟ้องของศาลเอง คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงมิได้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่ระเบียบวิธีพิจารณากำหนดไว้ เป็นการมิได้ปฏิบัติตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำสั่ง ตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดไว้ จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับฟ้อง



ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเสีย แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการ  
กระบวนการพิจารณาเสียใหม่ให้ถูกต้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๕๕)

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นขัดแย้งกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด  
ซึ่งเป็นที่สุดแล้ว เป็นการไม่ชอบด้วยการพิจารณา คดีนี้ปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง จึงมีคำสั่งยกคำสั่งศาลปกครอง  
ชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องบางรายไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการแสวงหา  
ข้อเท็จจริงแล้วพิพากษาไปตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๖)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาคดี  
และศาลปกครองชั้นต้นได้เรียกผู้ยื่นคำร้องขอเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีมาไต่สวนและให้ยื่นเอกสาร  
ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักฐานที่ผู้ร้องนำมาแสดง  
น่าเชื่อได้ว่าผู้ร้องเป็นทายาทของผู้ฟ้องคดี และทายาทอื่นๆ ของผู้ฟ้องคดีไม่คัดค้าน จึงมีคำสั่ง  
ให้ผู้ร้องขอเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีที่ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองฯ และให้ดำเนินการกระบวนการต่อไปแล้ว แต่ต่อมาศาลปกครองชั้นต้น (ตุลาการ  
เจ้าของสำนวนคนใหม่) จะตรวจพิจารณาสำนวนคดีใหม่แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงในสำนวน  
ยังไม่ชัดเจนว่าผู้ร้องเป็นทายาทโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และศาลปกครอง  
ชั้นต้นได้เรียกผู้ร้องมาไต่สวนและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม แต่ปรากฏว่าผู้ร้องไม่สามารถ  
มาศาลตามกำหนดนัดได้ โดยผู้รับมอบอำนาจของผู้ร้องมีหนังสือแจ้งต่อศาลว่า ผู้ร้องทำงาน  
อยู่ต่างประเทศและมีสัญญา ๒ ปี จึงจะกลับมาประเทศไทยได้ อันเป็นเหตุสุดวิสัย เมื่อผู้ร้อง  
ไม่สามารถมาให้ถ้อยคำและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ด้วยเหตุดังที่กล่าวมา จึงชอบที่  
ศาลปกครองชั้นต้นจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากทายาทคนอื่นๆ ตามรายชื่อที่ปรากฏในบัญชี  
ลำดับทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ร้องได้ยื่นต่อศาล โดยเรียกบุคคลเหล่านั้นมาสอบถาม  
และแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป  
แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งยังมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณา  
ที่เกี่ยวกับการที่ผู้ร้องได้ยื่นคำขอเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้าแทนที่  
ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งกระบวนการใดๆ ที่ได้ดำเนินการไปภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เข้าแทนที่  
ผู้ฟ้องคดีแล้ว และคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยอ้างว่าไม่มีผู้ยื่นคำขอเข้าแทนที่  
ผู้ฟ้องคดีที่ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ  
คำสั่งดังกล่าวนอกจากจะขัดแย้งกับข้อเท็จจริงในสำนวนแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการมิได้ปฏิบัติตาม  
บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒  
วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อีกด้วย จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่ง  
ศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวกับการที่ผู้ร้องได้ยื่นคำขอเข้าแทนที่  
ผู้ฟ้องคดี คำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งกระบวนการใดๆ ที่ได้  
ดำเนินการไปภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีแล้ว และที่สั่งให้จำหน่ายคดีออกจาก  
สารบบความ แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นเรียกทายาทของผู้ฟ้องคดีคนอื่นตามที่เห็นจำเป็นแก่กรณี



มาไต่สวนและแสดงพยานหลักฐานว่าผู้ร้องเป็นทายาทโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๐/๒๕๕๖)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๕ ถึงที่ ๑๓ ไว้พิจารณา ซึ่งต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวทำคำคัดค้านคำให้การต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หลังจากนั้นศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงที่ ๑๓ ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าเป็นคดีละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ การดำเนินการดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นจึงขัดแย้งกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงถือว่าคดีนี้ปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และมีเหตุอันสมควรที่จะสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๗)

กรณีตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะพิจารณาในการสั่งคำฟ้องก็มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งคำฟ้องดังกล่าว โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของตุลาการเจ้าของสำนวนที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งสำเนาเอกสาร จึงเป็นเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งคำฟ้อง มิใช่เป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งแก้ไขคำฟ้องตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ดำเนินการจัดส่งเอกสารก็เพียงแต่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพื่อที่ศาลจะนำมาประกอบการสั่งคำฟ้องเท่านั้น เมื่อเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลก็ชอบที่จะรับคำฟ้องและดำเนินการต่อไปตามข้อ ๕๒ ของระเบียบฯ เดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีจึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ และเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๐/๒๕๕๗)

การสั่งไม่รับคำร้องสอดถือเป็นการสั่งไม่รับคำฟ้อง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอองค์คณะให้มีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งโดยมิได้เสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้องตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วย



การทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๔๘)

กรณีที่คำฟ้องไม่ได้มีลักษณะเป็นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากแต่มีลักษณะเป็นคำฟ้องใหม่ที่แตกต่างไปจากคดีเดิม กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นจำต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองและอยู่ในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า คำฟ้องดังกล่าวเป็นคำขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ จึงเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นควรส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้มีคำสั่งคดีนี้เพื่อให้มีคำสั่งใหม่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๒/๒๕๔๘)

มติของคณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการลดวันต้องโทษ โดยให้ผู้ฟ้องคดีต้องเข้ารับการอบรมก่อนปล่อยตัวเป็นเวลา ๔ เดือน อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และให้กรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ถู้อคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการฯ เดิมที่ให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีมาใช้บังคับ และมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ขอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณากรณีดังกล่าวตามข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาไปตามข้อ ๗๕ ข้อ ๗๖ และข้อ ๗๗ ของระเบียบดังกล่าว นั้นเป็นการดำเนินการสอบสวนพิจารณาที่ผิดระเบียบมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบดังกล่าว ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง กรณีจึงต้องเพิกถอนกระบวนการพิจารณาดังกล่าวตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาให้ถูกต้องต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๔๙ และที่ ๖๑๔/๒๕๔๙)

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยที่มีได้วินิจฉัยประเด็นที่ได้กล่าวหาซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าวด้วย การทำคำสั่งดังกล่าวจึงขัดกับมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี ประกอบกับถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย





หรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงชอบที่จะยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๖/๒๕๔๙)

บันทึกข้อความของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นที่เสนอความเห็นต่อหัวหน้าคณะเห็นควรไม่รับคำร้องซึ่งมีลักษณะเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและเห็นควรให้สำนักงานศาลปกครองกลางมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป มิใช่การพิจารณาจัดทำคำสั่งโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อต่อมาหัวหน้าคณะได้แจ้งให้สำนักงานศาลปกครองกลางมีหนังสือชี้แจงผู้ฟ้องคดีตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอ การดำเนินการของศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการพิจารณาหรือมีคำสั่งจากองค์คณะแล้ว และถือว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจัดทำคำสั่ง จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีโดยองค์คณะตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๙/๒๕๕๐)

การฟ้องคดีขอให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินพร้อมดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับในช่วงเวลาที่ไปลงชื่อปฏิบัติราชการยังหน่วยงานใหม่ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สามารถแยกออกจากประเด็นการฟ้องขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งของเจ้าหน้าที่อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ดังนี้ แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ไว้พิจารณาแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นก็ยังคงต้องหยิบยกประเด็นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ขึ้นวินิจฉัยต่อไป หากศาลปกครองชั้นต้นมิได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัย ถือว่าเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเฉพาะในประเด็นที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับในช่วงเวลาที่ไปลงลายมือชื่อปฏิบัติราชการ และย่อนสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวต่อไปตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๕๐)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอฟ้องแย้งโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากไม่มีเหตุน่าเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาล และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลตามคำสั่งของศาล การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นการสั่งเกินกว่าคำขอในคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่เพื่ออนุญาต



ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใหม่ตามข้อ ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยทำการไต่สวนคู่กรณี ฟังคู่กรณีทุกฝ่าย พร้อมกับส่งสำเนาคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ และสำเนาพยานหลักฐานที่ยื่นมาแสดงเพิ่มเติมให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งเป็นประการใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ขอให้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่ไปก่อนที่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๕๐)

คดีนี้เหตุที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาก่อสร้างอาคารเรียนกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ นำคดีมาฟ้องเรียกเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อค่าเสียหายจากการผิดสัญญาจ้างดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างน้อยกว่าที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเพราะมีเหตุจำเป็นและอุปสรรคที่ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาและคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาจ้างที่พิพาทโดยมีข้อกำหนดไว้ในข้อ ๑๙ ว่า ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาและคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด ข้อสัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องยื่นคำร้องต่อศาลในวันที่ยื่นคำให้การให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้นต้องพิจารณาคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเมื่อกรณีเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และไม่ปรากฏเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีนี้เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามบทบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอให้ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยการทำคำสั่งดังกล่าว จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา



คำขอให้ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้วมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป  
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๓/๒๕๕๑)

เดิมผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งต่อศาลปกครองสงขลา ซึ่งศาลปกครองสงขลา มีคำพิพากษายกฟ้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาใหม่และเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาใหม่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อตามรูปคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ขอให้ศาลวินิจฉัยในประเด็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาใหม่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และศาลอาจจะออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ไว้พิจารณาแล้ว แต่สำหรับคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งจังหวัดภูเก็ต ที่ ๕๑๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ ที่ได้สรุปข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดเป็นความเห็นหรือการวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และพิพากษาไปตามความเห็นดังกล่าว คำขอให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นใหม่แล้ววินิจฉัยข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานดังกล่าวและพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา และคำขอให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นใหม่ประกอบพยานหลักฐานเดิมแล้ววินิจฉัยข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานดังกล่าว และพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา นั้น เห็นว่า คำขอดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำฟ้องและคำขอในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาใหม่ของผู้ฟ้องคดีที่แจ้งตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๑๕๖๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องและคำขอในส่วนนี้ไว้พิจารณาแล้ว จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะรับไว้พิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำขอดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ของผู้ฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้องในข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณาตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา



คดีปกครองฯ และให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๕๑)

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะเสนอให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องคดีนี้ไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นการทำคำสั่งโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของระเบียบดังกล่าว และมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ (๑) ของระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๕๒)

(๒) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง (มาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒))

การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยส่งสำเนาคำให้การไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อทำคำคัดค้านคำให้การ แต่เกิดผิดพลาดส่งไม่ถึงผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองชั้นต้นสั่งยกเลิกหมายศาลและมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพราะเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดไปแล้วโดยตุลาการเพียงนายเดียวนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๔๗ ถึงข้อ ๔๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ ดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป แล้วมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๕๕)

กรณีคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนถูกต้องที่ศาลอาจเรียกให้คู่กรณีแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ตามข้อ ๓๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๑๒ (๒) ของระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบและไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคำฟ้องคดีนี้ใหม่แล้วมีคำสั่งใหม่ไปตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒/๒๕๕๙ และที่ ๑๙๕/๒๕๕๙)



คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นนักเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นเพียงแต่มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลเท่านั้น โดยมีได้กำหนดนัดไต่สวนคู่กรณีก่อนที่จะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวตามข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี จึงเป็นกรณีที่คดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฯ เดียวกัน และมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นจะได้ดำเนินการไต่สวนคู่กรณี และส่งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์แล้วพิจารณามีคำสั่งใหม่ต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖/๒๕๕๐)

(๓) กรณีที่ข้อเท็จจริงไม่พอกแก่การวินิจฉัยคดี (มาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๓))

ข้อเท็จจริงยังไม่ได้ความชัดเจนว่าคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีถูกออกหมายจับเป็นความผิดอันยอมความได้หรือไม่ ซึ่งมีผลต่อสิทธิในการฟ้องคดีและอำนาจศาลในการพิจารณาคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วมีคำสั่งตามรูปคดีต่อไปตามข้อ ๑๑๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑/๒๕๔๕)

ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ความแน่ชัดว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบหรือผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งแล้วไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือไม่ แล้วมีคำสั่งตามรูปคดีต่อไปตามข้อ ๑๑๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๓/๒๕๔๕)

ข้อเท็จจริงในสำนวนคดียังไม่ได้ความแน่ชัดว่าบริเวณที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ บร.๓๒๗๑ ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ ๑๓ ตำบลสะแกโพรง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ กับบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดินเลขที่ ๑๖๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ดินตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านบัว อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นที่ดินแปลงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้หรือไม่ อีกทั้งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ประกอบกับข้อ ๒ วรรคสอง (๑)



และ (๒) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ได้กำหนดวิธีดำเนินการในกรณีที่มีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ไม่ปรากฏหลักฐานข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าวหรือไม่อย่างไร ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวนี้ให้ได้ความชัดเจนเสียก่อนแล้วจึงพิจารณาและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงยังไม่ยุติและเพียงพอที่ศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณามีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เป็นกรณีที่ถือได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะดำเนินการให้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้เพียงพอเสร็จสิ้นก่อนตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๕ ข้อ ๓๗ วรรคสอง และข้อ ๑๑๒ (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการเกี่ยวกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นตามระเบียบวิธีพิจารณาแล้วมีคำสั่งคำฟ้องนี้ใหม่ตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๓/๒๕๔๕)

กรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการแจ้งข้อความเกี่ยวกับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบในภายหลังตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ประการใด อันจะเป็นเหตุให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง รวมทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นข้อเท็จจริงสำคัญที่ศาลจะใช้พิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ หรือมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการแจ้งข้อความเกี่ยวกับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบในภายหลังหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่แล้วมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕/๒๕๔๗)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงจากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพียงฝ่ายเดียว โดยถือว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นที่ยุติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง และใช้ข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเป็นเหตุเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยมิได้รับฟังความเห็นในประเด็นการรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าวว่ายังอยู่ระหว่างการดำเนินการหรือไม่จากฝ่ายผู้ฟ้องคดีเสียก่อน และมีความเห็นว่า การรังวัดสอบเขตที่ดินยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และยังมิได้สั่งการหรือแก้ไข



แผนที่หรือเนื้อที่เขตที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๖๗๗๕ ของผู้ขอรังวัดสอบเขตที่ดิน จึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงโดยมิได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งข้อเท็จจริงที่คู่กรณีกล่าวอ้าง ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบและไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคำฟ้องคดีนี้ใหม่แล้วมีคำสั่งใหม่ไปตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๔๙)

กรณีที่ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด ศาลปกครองสูงสุดชอบที่จะยกคำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพื่อที่ศาลปกครองชั้นต้นจะได้แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีให้ชัดเจนแล้วมีคำสั่งต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๙/๒๕๕๐)

## ๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่

การที่ตุลาการนายเดียวสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมแม้จะเป็นกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเห็นสมควรดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๐/๒๕๔๙)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้หยิบยกประเด็นตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องขึ้นมาวินิจฉัย แม้จะเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม แต่หากปรากฏว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องดังกล่าวได้หมดสิ้นไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็ไม่จำเป็นต้องย้อนสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยกรณีตามประเด็นดังกล่าวอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๕๐)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น จนกว่าศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น กรณีจึงเป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๖๙ ถึงข้อ ๗๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วย



วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว เห็นว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวเป็นกรณีการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ ๗๕ ถึงข้อ ๗๗ ของระเบียบดังกล่าว และมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนบ้านพิพาทน่าจะชอบด้วยกฎหมายและหากศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยการสั่งระงับการรื้อถอนบ้านพิพาทไว้ก่อน จะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามข้อ ๗๖ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน จึงไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีผลเป็นการยกคำขอทุกประการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๗๓ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดเช่นเดียวกัน จึงไม่มีเหตุจำเป็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งใหม่ให้ผู้ต้องแต่ประการใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๕๖)

### ๓.๓.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและนัดให้คู่กรณีมาโต้สวน เนื่องจากศาลผิดหลงว่าคำขอท้ายคำฟ้องเป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งๆ ที่คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณายังคงมีอยู่ในสำนวน คำสั่งดังกล่าวจึงขัดแย้งกัน เพื่อให้คดีดำเนินไปโดยรวดเร็ว ศาลปกครองสูงสุดจึงเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น คงเหลือไว้แต่คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่) และที่ ๓๗๑/๒๕๕๖)

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งข้อ ๔๗/๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในภาค ๓ วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดของระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่มีได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านเรื่องอะไร ด้วยเหตุผลอะไร เป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ ของระเบียบเดียวกัน และกรณีดังกล่าวก็เป็นกรณีที่





ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วย  
วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๔/๒๕๕๑)

กรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำร้องอุทธรณ์เนื่องจากเป็นคดี  
ที่ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์  
แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสมตามข้อ ๘๒  
ประกอบข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด  
ที่ ๘๖๕/๒๕๕๖)

กรณีที่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนเนื่องจากคำฟ้องของผู้  
ฟ้องคดีได้บรรยายถึงการกระทำทั้งหลายของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้ง  
ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว ตลอดจนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๔๕  
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๓๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วย  
วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองก็ชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องและดำเนินการต่อไปตาม  
ข้อ ๔๒ ของระเบียบดังกล่าว แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำฟ้องมีความไม่สมบูรณ์  
ชัดเจน และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งสำเนาพยานเอกสารเพิ่มเติม คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น  
ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่ง  
คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่คำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๓๗ วรรคสอง  
ของระเบียบฯ เดียวกัน และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลก็เพียงแต่ถือว่า  
ผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพื่อที่ศาลจะนำมาประกอบการสั่งคำฟ้องเท่านั้น การที่  
ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเป็นการ  
ดำเนินการพิจารณาที่ไม่ชอบและปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ  
เรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งได้ตามข้อ ๘๒  
ประกอบด้วยข้อ ๑๑๖ ของระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของ  
ศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบ  
เดียวกัน และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๕๗)





# ภาค ๒

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง



## บทที่ ๑

### การนำหลักกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับคดีปกครอง

#### ๑. หลักความเสมอภาค (การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม)

##### ๑.๑ การมีมติให้สิทธิพิเศษในการติดตั้งและให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานภาครัฐ

กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิพิเศษแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในการติดตั้งและให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้คู่สัญญาตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายเลขหมายโทรศัพท์ในเขตนครหลวงไม่อาจให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ เป็นการออกกฎอันมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสิทธิตามสัญญาของคู่สัญญาและขัดต่อหลักความเสมอภาค

##### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีฟ้องโต้แย้งว่ามติคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวพิจารณาขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรก เว้นแต่ ทศท. ไม่อาจให้บริการได้ในระยะเวลาอันสั้น โดยให้ ทศท. ให้ส่วนลดและยกเว้นค่าบริการบางรายการให้ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการให้สิทธิแก่ ทศท. ในการผูกขาดการติดตั้งโทรศัพท์และให้บริการโทรศัพท์แก่หน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการจำกัดสิทธิและเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตนครหลวงกับ ทศท. จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

##### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ ทศท. จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจประกอบกิจการโทรศัพท์ภายในประเทศ เพียงรายเดียวตามมาตรา ๕<sup>๓๙</sup> มาตรา ๑๑<sup>๔๐</sup> และมาตรา ๑๖<sup>๔๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์

<sup>๓๙-๔๑</sup> พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑ ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบ และธุรกิจขององค์การโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข ให้แก่องค์การโทรศัพท์ดำเนินกิจการต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ให้องค์การโทรศัพท์ที่ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การตั้ง ทำหรือบำรุงการโทรศัพท์ของกระทรวงกลาโหมที่ใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะ



แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๗ ประกอบกับมาตรา ๕<sup>๖๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๙๗ แต่เมื่อปรากฏว่า ทศท. โดยความเห็นชอบของกระทรวงคมนาคมและโดยการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมลงทุนในสัญญาความร่วมมือร่วมลงทุนตามนโยบายขยายเลขหมายโทรศัพท์ในเขตนครหลวง อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙ (๖)<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดและเป็นผู้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการลงทุนและร่วมลงทุนฯ กับ ทศท. ต้องกำกับดูแลให้ ทศท. ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว จึงจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่คู่สัญญาที่เข้าทำสัญญาจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานกับรัฐตามมาตรา ๓๓๕ (๒)<sup>๖๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นผลให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกกฎใดๆ มาใช้บังคับกับกฎนั้นจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการลดหรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการประกอบกิจการตามสัญญาดังกล่าวที่ทำไว้กับ ทศท. และไม่ว่ากฎนั้นจะออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรืออาศัยหลักการทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์การบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีข้อความใดในสัญญาที่จำกัดสิทธิหรือสงวนสิทธิไม่ให้ผู้ฟ้องคดีให้บริการโทรศัพท์แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิให้บริการโทรศัพท์แก่บุคคลทั่วไป รวมทั้งแก่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวในอัตราค่าบริการเดียวกันกับที่ ทศท. เรียกเก็บจากอุปกรณ์โทรศัพท์ในโครงข่ายของ ทศท. ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ตามที่ปรากฏในคำฟ้อง ซึ่งมีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจมีความรับผิดทางวินัยนั้น จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐข้างต้นได้ อันเป็นการลดสิทธิหรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

<sup>๖๒</sup> พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๙๗

มาตรา ๕ รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม อำนาจนี้ท่านมอบหมายไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

<sup>๖๓</sup> พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๗

มาตรา ๙ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้องค์การโทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง

ขลข ขลข

(๖) ร่วมการลงทุน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ

ขลข ขลข

<sup>๖๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ขลข ขลข

(๒) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นสุด

ขลข ขลข



ที่มีอยู่ตามสัญญา เป็นการออกกฎที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับมาตรา ๓๓๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และถือว่าเป็นการออกกฎอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิตามสัญญา ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๓๐ การออกกฎดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี มาจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญา ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญา ตามหลักสัญญาทางปกครองที่รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญาแต่อย่างใด พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท.ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ของ ทศท. แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)

### ๑.๒ การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ

การที่สภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และใช้บังคับกับนักศึกษาทุกคนในสถาบันการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยเสมอภาคกัน ข้อบังคับดังกล่าวเป็นนโยบายในการวางแผนทางการศึกษา เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการวัดระดับความรู้ภาษาอังกฤษของนักศึกษาที่สมควรได้รับปริญญาบัตรและวุฒิปัตถ์ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยได้วางมาตรฐานระดับความรู้ภาษาอังกฤษ เพื่อให้ นักศึกษาพัฒนาระดับให้สูงขึ้น เป็นขั้นเป็นตอนต่อเนื่องตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อกำหนดต่าง ๆ ก่อนสมัครเข้าศึกษาแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีและนักศึกษาอื่นที่สมัครใจเข้าศึกษาในสถาบันบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดลก็ชอบที่จะต้องศึกษาค้นคว้าระดับความรู้ให้สูงขึ้น จนสามารถสอบผ่านได้ทุกวิชา ตลอดทั้งการทำและการสอบวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ให้ได้ตามหลักสูตร ส่วนการที่มีนักศึกษาบางรายต้องจ้างบุคคลภายนอกแปลวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษนั้น นอกจากจะไม่ใช้วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่านักศึกษาผู้นั้นมีความรู้ภาษาอังกฤษไม่ถึงระดับมาตรฐาน ซึ่งเป็นภาระเฉพาะตัวของนักศึกษาเอง ในขณะที่มีนักศึกษาอีกมากกว่าร้อยละ ๘๕ ที่สามารถเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษได้ ฉะนั้น ข้อกำหนดของข้อบังคับดังกล่าวจึงไม่มีเนื้อหาในลักษณะสร้างภาระให้เกิดแก่นักศึกษาเกินสมควรส่วนการที่ข้อบังคับดังกล่าว มีข้อกำหนดให้อำนาจคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุโลมให้ใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ได้เป็นราย ๆ ไป มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น เห็นว่าการให้อำนาจใช้ดุลพินิจและการใช้ดุลพินิจเป็นคนละส่วนกัน การที่นักศึกษาผู้ใดจะได้รับการอนุโลมให้เขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์เป็นภาษาไทยหรือไม่



นั้น เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณบดีฯ หากการใช้ดุลพินิจของคณบดีฯ ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างนักศึกษา ก็เป็นเรื่องของคำสั่งที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจของคณบดีฯ มิใช่เป็นเพราะข้อบังคับที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นเรื่องของกฎแต่อย่างใด ฉะนั้น ข้อกำหนดที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจอนุโลมให้ใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ได้ จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลในส่วนที่กำหนดให้นักศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ จึงไม่เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ในการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเป็นนโยบายของมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่เน้นการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพมีความเป็นสากล และเพื่อพัฒนาให้นักศึกษามีความรู้ด้านภาษาอังกฤษที่ดีสามารถเข้าถึงข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิได้โดยสะดวก สามารถเผยแพร่ผลงานวิจัยในระดับนานาชาติได้กว้างขวางขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงกำหนดให้นักศึกษาต้องจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษทุกหลักสูตรที่เปิดสอน ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ภาษาไทยในการเขียน ให้คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยเป็นผู้มีดุลพินิจพิจารณาอนุโลมได้เป็นกรณีไป ซึ่งข้อกำหนดในเรื่องภาษาที่ใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ เดิมบัญญัติไว้ในระเบียบบัณฑิตวิทยาลัยและประกาศบัณฑิตวิทยาลัยที่ออกในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๓๐ และ พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าศึกษาในหลักสูตรปริญญาโทของผู้ถูกฟ้องคดีในปีการศึกษา ๒๕๔๑ และเห็นว่า ข้อกำหนดเรื่องการจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษนั้น ควรกำหนดเป็นทางเลือกหนึ่งมิใช่การบังคับให้ต้องกระทำ เพราะข้อบังคับดังกล่าวก่อให้เกิดภาระแก่นักศึกษาที่ต้องจ้างผู้อื่นแปลวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง และเกิดข้อจำกัดในการค้นคว้าและสื่อความ อีกทั้งกระบวนการเรียนการสอนตามหลักสูตรดังกล่าวก็ได้ใช้ภาษาไทย การกำหนดให้ต้องเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษทั้งๆ ที่การสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ก็ยังคงใช้ภาษาไทย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล และไม่สามารถตอบสนองความเป็นสากลตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ (ข้อ ๓๔.๕.๒)

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการและสังคม การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ตลอดจนวางระเบียบและออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เมื่อสภามหาวิทยาลัยมหิดลออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับ





บัณฑิตศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติดังกล่าว ข้อบังคับที่พิพาทจึงเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

สำหรับการพิจารณาว่าข้อกำหนดตามข้อ ๓๔.๕.๒ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา ละเมิดบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ นั้น เกิดจากเหตุที่มีความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง แต่ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นกฎที่ใช้กับนักศึกษาทุกคนที่สมัครเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีตามหลักการและเงื่อนไขต่างๆ เสมอเหมือนกันทุกคน ไม่มีข้อกำหนดใดที่จะทำให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยเกิดจากความแตกต่างตามเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ข้อบังคับพิพาทจึงมิได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ แต่อย่างใด

ส่วนการพิจารณาว่าข้อกำหนดตามข้อ ๓๔.๕.๒ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนโยบายในการวางแผนทางการศึกษา และเพื่อใช้เป็นมาตรฐานวัดระดับความรู้ของนักศึกษาที่สมควรได้รับปริญญาบัตรและวุฒิปัตรของมหาวิทยาลัยซึ่งในด้านความรู้ภาษาอังกฤษนั้น มหาวิทยาลัยได้วางมาตรฐานระดับความรู้ภาษาอังกฤษเพื่อให้นักศึกษาระดับให้สูงขึ้นเป็นขั้นเป็นตอนอย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงข้อกำหนดต่างๆ ก่อนสมัครเข้าศึกษาแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีหรือนักศึกษาอื่นที่สมัครใจเข้าศึกษาในสถาบันบัณฑิตศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดี จึงชอบที่จะต้องศึกษาค้นคว้ายกระดับความรู้ของตนให้สูงขึ้นจนสามารถสอบผ่านได้ทุกวิชา ตลอดทั้งการทำและการสอบวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ให้ได้ตามหลักสูตร ส่วนกรณีที่มีนักศึกษาบางรายต้องจ้างบุคคลภายนอกแปลวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ นอกจากไม่ใช่วัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่านักศึกษาผู้นั้นมีความรู้ภาษาอังกฤษไม่ถึงระดับมาตรฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด แม้การใช้วิธีการดังกล่าวจะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด ก็เป็นภาระเฉพาะตัวที่เกิดจากการกระทำของนักศึกษาผู้นั้นเอง ภาระดังกล่าวไม่ได้เกิดกับนักศึกษาอื่นซึ่งมีจำนวนเกินร้อยละ ๘๕ ที่สามารถพัฒนาความรู้ภาษาอังกฤษจนสามารถเสนอเขียนวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษได้ ข้อกำหนดของข้อบังคับดังกล่าวจึงไม่มีเนื้อหาเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่นักศึกษาเกินสมควร

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่ให้คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติให้ใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์ได้ นั้น เห็นว่า มีนัยสำคัญที่ต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ ประการแรก เรื่องการให้อำนาจคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยมีดุลพินิจ และประการที่สอง เรื่องการใช้ดุลพินิจของคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย



ซึ่งการให้อำนาจดุลพินิจกับการใช้ดุลพินิจเป็นคนละส่วนกัน นักศึกษาผู้ใดจะได้รับการอนุโลมให้เขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์เป็นภาษาไทยหรือไม่นั้น เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณบดีฯ หากการใช้ดุลพินิจของคณบดีฯ ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ก็เป็นเรื่องของคำสั่งที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจของคณบดีฯ มิใช่เพราะข้อบังคับให้อำนาจใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นเรื่องของกฎ แต่อย่างไร การวินิจฉัยว่าข้อกำหนดของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลฯ ดังกล่าว เป็นข้อกำหนดที่เอื้อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นการวินิจฉัยโดยนำเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้ได้รับอำนาจไปปะปนกับเรื่องการให้อำนาจใช้ดุลพินิจ อันเป็นการนำเรื่องของคำสั่งไปปะปนกับเรื่องของกฎ ดังนั้น ข้อ ๓๔.๕.๒ แห่งข้อบังคับพิพาทที่กำหนดให้ใช้ภาษาอังกฤษในการเขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่วิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์บางเรื่องอาจจำเป็นต้องใช้ภาษาไทยในการเขียน คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยอาจพิจารณาอนุโลมได้เป็นกรณีไป จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ข้อ ๓๔.๕.๒ ของข้อบังคับที่พิพาท ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ จึงไม่เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๔๖)

### ๑.๓ การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุน เป็นกรณีพิเศษ

โดยที่คนต่างด้าวที่จะได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๒ (๔) ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ การให้ความเห็นชอบดังกล่าวจึงเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ และประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองได้มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษตามคำขอแล้ว ประกอบกับปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เคยมีคำสั่งเห็นชอบในกรณีที่คนต่างด้าวยื่นคำขอ โดยใช้หลักฐานการลงทุนเช่นเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีใช้ยื่นคำขอมาแล้วเป็นจำนวนถึง ๔๐๔ ราย ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไม่เห็นชอบคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และตามประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคณะคนเข้าเมืองออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ วรรคสอง ของประกาศกระทรวงมหาดไทยข้างต้น โดยใช้การรับรองการฝากเงินประจำ ๓ ปี ของธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหลักฐานการลงทุน ประกอบการยื่นคำขอ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคณะคนเข้าเมือง ได้มีมติอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ให้ความเห็นชอบ เนื่องจากพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ตามประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองฯ ขัดกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ โดยเห็นว่าการนำเงินมาฝากประจำ ๓ ปี กับธนาคารภายในประเทศมิใช่การลงทุนที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องสามารถให้การรับรองได้ การลงทุนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๒ (๒) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ รวมทั้งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานคำชี้แจงของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและผู้ถูกฟ้องคดีว่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มียุทธินที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีหลักฐานการลงทุนด้วยการฝากเงินประจำกับธนาคารภายในประเทศจำนวนทั้งสิ้น ๔๐๔ คน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีให้ความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาคณะคนเข้าเมืองที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น

ประเด็นที่ ๑ หลักเกณฑ์ตามข้อ ๒.๓.๔ และข้อ ๒.๓.๕ ของประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ขัดกับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ (๒) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ หรือไม่ เห็นว่า แม้ตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒ (๒) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ จะได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่ขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษจะต้องนำเงินเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ ล้านบาท โดยมีหลักฐานจากธนาคารในประเทศว่ามีเงินโอนจากต่างประเทศเข้ามาในนามของบุคคลนั้น และมีหลักฐานการลงทุนซึ่งผ่านการรับรองจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องด้วยก็ตาม แต่การที่หลักเกณฑ์ตามข้อ ๒.๓.๔ ของประกาศสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองฯ กำหนดให้ถือว่าการฝากเงินประจำกับธนาคารภายในประเทศเป็นการลงทุน และข้อ ๒.๓.๕ กำหนดเงื่อนไขการรับรองการลงทุนโดยให้คนต่างด้าวแสดงหนังสือรับรองการลงทุนจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคาร แล้วแต่กรณีนั้น ถือเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต



ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ วรรคสอง ของประกาศกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ที่ต้องการให้มีการนำเงินเข้ามาในประเทศและนำเงินนั้นเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ การนำเงินมาฝากประจำกับธนาคารภายในประเทศ ซึ่งธนาคารผู้รับฝากเงินยอมนำเงินไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร จึงถือว่าเป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศแล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถออกหนังสือรับรองการลงทุน โดยการฝากเงินดังกล่าวได้คือธนาคารที่รับฝากเงินนั่นเอง ดังนั้น หลักเกณฑ์ตามข้อ ๒.๓.๔ และข้อ ๒.๓.๕ ของประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองฯ จึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ (๒) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ

ประเด็นที่ ๒ การให้ความเห็นชอบให้ผู้พ้องคดีมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า ตามข้อ ๒ (๔) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าคนต่างด้าวที่จะได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การให้ความเห็นชอบในกรณีดังกล่าวจึงเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามนัยมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต โดยคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษตามคำขอแล้ว รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีคำสั่งเห็นชอบให้คนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยใช้หลักฐานเช่นเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีใช้ยื่นคำขอมาแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๐๔ ราย ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒.๓.๔ และข้อ ๒.๓.๕ ของประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองฯ ไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ (๒) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่เห็นชอบคำขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนี้เสียใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕/๒๕๔๗)

**๑.๔ การรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย**

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้แตกต่างไปจากบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



## สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่คณะกรรมการอัยการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีมีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมเนื่องจากมีรูปร่างพิการ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของคณะกรรมการอัยการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนมติข้างต้น

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีรูปร่างพิการแต่ไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ และโดยที่ความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบฯ ซึ่งมีความเห็นว่าไม่ควรรับสมัครผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑)<sup>๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๗)

๑.๕ การมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมทุกสาขาวิชาเข้ารับราชการ

เมื่อระบบการศึกษาของไทยไม่ได้จัดแยกหลักสูตรการศึกษา ระหว่างหลักสูตรปริญญาตรี เกียรตินิยมกับหลักสูตรปริญญาตรีธรรมดา โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมหรือไม่ได้รับเกียรตินิยมต่างจะต้องผ่านการศึกษาในวิชาการต่าง ๆ ที่สถาบันการศึกษากำหนด อีกทั้ง ต้องผ่านการทดสอบและรับรองว่าได้สำเร็จการศึกษาครบถ้วนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ และจะต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่สถาบันศึกษานั้น ๆ กำหนดเช่นเดียวกัน จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีสาขาใดก็ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกัน ไม่ว่าจะได้รับเกียรตินิยมหรือไม่ก็ตาม การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีมติให้การบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรอง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน

<sup>๔๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)



สามัญกรณีที่มีเหตุพิเศษ โดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่งที่จะใช้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ให้แตกต่างกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อปรากฏว่ามติดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้แล้วในปัจจุบันศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนด คำบังคับให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๖ แจ้งเวียนให้ทราบว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีมติกำหนดกรณีที่มีเหตุพิเศษซึ่งอาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการได้ตามมาตรา ๕๐<sup>๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๖ กรณี โดยหนึ่งในหกกรณีนั้น มีกรณีการบรรจุและแต่งตั้งผู้สำเร็จการศึกษา ในวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกำหนดเป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษด้วย ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งเวียนให้ทราบว่า วุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้มีการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีที่มีเหตุพิเศษ มีอยู่ ๓ กรณี โดยในข้อ ๑.๒ นั้น คือ กรณีการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับรอง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่อมากรมบัญชีกลางได้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ทั้งสองฉบับข้างต้น มาอ้างในการประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓ โดยระบุคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งไว้ว่าผู้สมัครสอบคัดเลือกจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ได้จบปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมายได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่อาจสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ทั้งสองฉบับข้างต้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ระบบการศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชนในประเทศไทย ไม่ได้จัดแยกหลักสูตรระหว่างหลักสูตรปริญญาตรีเกียรตินิยมกับหลักสูตรปริญญาตรีธรรมดา โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมหรือไม่ได้รับเกียรตินิยมต่างจะต้องผ่านการศึกษา ในวิชาการต่างๆ ที่สถาบันศึกษากำหนด และผ่านการทดสอบและรับรองว่าได้สำเร็จ การศึกษาแล้วเรียนมาครบถ้วนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ และจะต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่า มาตรฐานที่สถาบันศึกษานั้นๆ กำหนดเช่นเดียวกัน จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับ ปริญญาตรีสาขาใด ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกันไม่ว่าจะได้รับเกียรตินิยมหรือไม่ก็ตาม อีกทั้ง

<sup>๔๖</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๐ ในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ ก.พ. เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามกรณี หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด



มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่งที่จะใช้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ดังนั้น เมื่อตำแหน่งนิติกรที่กรมบัญชีกลางเปิดรับสมัครอันเป็นมูลเหตุในการยื่นฟ้องคดีนี้ เป็นตำแหน่งที่ไม่มีควมจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางกฎหมาย เพราะผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมทางกฎหมายก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรได้ หากได้รับการคัดเลือก มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ถึง ๒๕๔๗ ซึ่งขณะที่มีคำพิพากษาของศาลนี้ มติข้างต้นไม่มีผลบังคับใช้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวอีก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

#### ๑.๖ การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ โดยมีเงื่อนไขว่าให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวเฉพาะกลุ่มพนักงานที่เคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่ายเท่านั้น ส่วนกลุ่มพนักงานซึ่งไม่เคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษและปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะอันมีลักษณะ คุณภาพ ปริมาณเช่นเดียวกัน กลับไม่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความเสมอภาค

##### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติให้มีการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักและปฏิบัติงานด้าน Science and Technology ซึ่งเคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษอยู่เดิมก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ระงับการจ่าย ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียนเพื่อชักชวนความเข้าใจหลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายเงินเพิ่มตามมติผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ทำให้รัฐวิสาหกิจต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีชะลอการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับเงินเพิ่มพิเศษ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามมติผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และขัดต่อข้อ ๑๗ ของระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอันมีลักษณะ คุณภาพ ปริมาณเช่นเดียวกันกับผู้ที่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ แต่ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พนักงานรัฐวิสาหกิจทุกคนที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ โดยไม่มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญ ต้องมีสิทธิที่จะได้รับเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวเหมือนกันตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะเช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามมติผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่มีข้อแตกต่างกัน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่ให้เงินเพิ่มพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มติผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๔๘)

#### ๑.๗ การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อทดสอบผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพทนายความ

การที่สภานายความกำหนดให้ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นทนายความต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชาว่าความหรือฝึกงานในสำนักงานทนายความและต้องผ่านการทดสอบความรู้ตามมาตรฐานที่กำหนด นั้น เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพทนายความมีความรู้ความเข้าใจหลักการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ต้องพึ่งพา การควบคุมมาตรฐานของทนายความโดยการดำเนินการดังกล่าว จึงไม่เป็นการกีดกันหรือขัดขวางผู้ที่ขอรับใบอนุญาตทนายความ รวมทั้งมิใช่กระทำโดยมีเจตนาหารายได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะประกอบวิชาชีพทนายความ จึงสมัครเข้าอบรมวิชาว่าความแต่ไม่ผ่านการทดสอบ เมื่อต่อมาได้เข้ารับการทดสอบความรู้จากการฝึกงานในสำนักงานทนายความ เพื่อจะขอรับใบอนุญาตทนายความ ก็ยังไม่ผ่านการทดสอบความรู้อีก ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความ จึงเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชาว่าความหรือฝึกงานในสำนักงานทนายความข้างต้น เป็นการกีดกันขัดขวาง และกีดกันแก่ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาต หรือเป็นการกระทำโดยมีเจตนาในการหารายได้ จากค่าลงทะเบียนฝึกอบรม อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้สภานายความ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ระงับการละเมิดสิทธิการประกอบวิชาชีพทนายความรวมทั้งให้ออกใบอนุญาตเป็นทนายความให้แก่ผู้ฟ้องคดี





## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๘ (๑)<sup>๔๗</sup> และมาตรา ๓๘<sup>๔๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สภาพทนายความ) มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทนายความ โดยจะออกใบอนุญาตให้ได้ต่อเมื่อผู้ที่ยื่นคำขอผ่านการฝึกอบรมวิชาว่าความหรือฝึกหัดงานในสำนักงานทนายความ และผ่านการทดสอบความรู้ตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ของข้อบังคับสภาพทนายความ ว่าด้วยการฝึกอบรมวิชาว่าความ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการฝึกอบรมแห่งสภาพทนายความมีอำนาจกำหนดรายละเอียดปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมให้เหมาะสมและให้มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าลงทะเบียนจากผู้เข้ารับการฝึกอบรม ประกอบกับข้อบังคับพิพากษามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพทนายความ มีความรู้ความเข้าใจหลักการในการประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย เป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ต้องพึ่งพา การควบคุมมาตรฐานของทนายความ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าวกำหนด จึงเป็นการดำเนินการที่กฎหมายให้กระทำได้ และไม่เป็นการกีดกัน ขัดขวาง หรือกั้นกั้วผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นทนายความ หรือกระทำโดยมีเจตนาหาเงินรายได้จากค่าลงทะเบียนฝึกอบรม กรณีจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓๐/๒๕๕๑)

## ๒. หลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้โดยสารรถไฟจนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง ทำให้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ เป็นกรณีที่ถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลเครื่องมือ

<sup>๔๗-๔๘</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘ สภาพทนายความมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาพทนายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความเป็นผู้ที่ไม่เคยเป็นทนายความหรือไม่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษา ตุลาการศาลทหาร พนักงานอัยการ อัยการทหารหรือทนายความตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารมาก่อน คณะกรรมการจะรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ก็ต่อเมื่อผู้ที่ยื่นคำขอได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาทนายความ หลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความ และการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายแล้ว เว้นแต่ผู้ยื่นคำขอจะได้ผ่านการฝึกหัดงานในสำนักงานทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

เมื่อเห็นเป็นการสมควร คณะกรรมการจะสั่งยกเว้นให้ผู้ที่ยื่นคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามวรรคหนึ่งก็ได้

การฝึกอบรมตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักสูตร วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับ





นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟสำหรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่างๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น ที่นั่ง ที่นอนของผู้โดยสาร รวมทั้งประตูหน้าต่างของตู้รถโดยสาร ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี และสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร ซึ่งในส่วน of หน้าต่างนั้นรถโดยสารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารส่วนบุคคลหรือรถโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารปรับอากาศหรือรถโดยสารไม่ปรับอากาศ จะต้องมีหน้าต่าง โดยหน้าต่าง รถโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกกรดเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่นอกรถเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่าง ที่อยู่ในรถและระแวดระวังภัยอันตรายที่อาจจะมาจากภายนอกกรดอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่าง จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการ รถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของ ขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่ สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้ง ป้ายโฆษณาภายนอกกรดโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสาร ได้ด้วย จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จาก หน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น ถือเป็น การละเลย ต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจาก บริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคัน ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)

### ๓. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

#### ๓.๑ การประกาศกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้น

การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นการจำกัดสิทธิโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ย่อมสามารถกระทำได้โดยชอบ ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การกำหนดหลักเกณฑ์ของข้าราชการตำรวจที่จะมีคุณสมบัติข้างต้น โดยเมื่อ เทียบกับข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ แล้ว จะต้องเป็นข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่ง รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งมียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ได้กำหนดโดยพิจารณาเทียบจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการเทียบตำแหน่งข้าราชการทหารกับข้าราชการพลเรือน และพิจารณาจากการเทียบตำแหน่งข้าราชการทหารกับข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา ๑๒ ทวิ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๖ ทวิ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งได้พิจารณาเทียบเคียงกับแนวทางการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกันกับการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้าราชการตำรวจในการสมัครเพื่อรับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงสมเหตุสมผลและเป็นการอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าอธิบดีและที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เพื่อใช้ในการรับสมัครบุคคลเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการตำรวจที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกไว้เกินกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอกมีฐานะเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ แต่ตามประกาศ ก.ศป. ข้างต้น ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก นอกจากต้องมียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกแล้ว ยังต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปไม่น้อยกว่าสามปีด้วย อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมียศพันตำรวจเอกแต่ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการ ไม่มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขประกาศกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกในส่วนของข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอกให้เทียบเท่ากับคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ และขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานศาลปกครองรับใบสมัครของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งสั่งค่าชดเชยของผู้ฟ้องคดีโดยด่วนก่อนวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นโดยเทียบข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปซึ่งมียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกให้เท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า แม้การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แต่เมื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว และเป็นการจำกัดสิทธิโดยบทบัญญัติของกฎหมาย อันเป็นกรณีจำเป็น จึงสามารถกระทำได้



โดยชอบตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรก็ดีตาม การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวแยกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ตายตัวเป็นการเฉพาะเจาะจง และกรณีที่กฎหมายมีเจตนาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) (จ) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำโดยเทียบจากหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๐๖/ว๑๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ซึ่งกำหนดให้เทียบข้าราชการทหารที่มียศไม่ต่ำกว่าพันเอกฯ อัตราเงินเดือนพันเอกฯ (พิเศษ) เท่ากับข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับ ๘ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ทวิ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๖ ทวิ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว เห็นได้ว่าข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอก อัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) เทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการทหารและข้าราชการตำรวจมีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง ทั้งชั้นยศและอัตราเงินเดือน โดยข้าราชการทหารที่มียศข้างต้นจะได้รับเงินเดือนอัตราเดียวกันกับข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอก อัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) นอกจากนี้ ยังได้รับฟังข้อเท็จจริงจากแนวทางการพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ ซึ่งผู้บังคับบัญชา มีอำนาจใช้ดุลพินิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ที่จะแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่พันตำรวจโทไปจนถึงพันตำรวจเอก อัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) ได้ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติไม่เคยมีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่มียศต่ำกว่าพันตำรวจเอก อัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ) ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อันแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจเลือกแต่งตั้งเฉพาะบุคคลที่เห็นว่ามีความเหมาะสมในการบริหาร เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นได้ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการพิจารณาคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์ในการเทียบตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) (จ) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในกรณีของข้าราชการตำรวจ โดยเทียบกับผู้มีตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอก ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินมากระยะหนึ่งแล้ว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกตัวบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่สมเหตุผลและเป็นการอันชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๖)



### ๓.๒ การออกประกาศกำหนดเวลาห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดใน ฤดูปลาวางไข่

การออกมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการของทางราชการ เพื่อให้  
เจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป  
ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ประกอบการ  
อาชีพทำการประมงได้รับ ไม่ถือว่ากระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๕๐  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศมาตรการในเรื่องนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศ  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมง  
ในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และ  
จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ โดยกำหนดห้าม  
มิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือตามที่กำหนดทำการประมงตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่  
๑๕ พฤษภาคม ของทุกปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำการประมงได้โดยสิ้นเชิงเป็นเวลา  
หลายเดือน อันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์  
จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมง  
ของผู้ฟ้องคดีและชาวประมงใน ๓ จังหวัดที่กำหนด จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์  
ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ พบว่าในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์  
จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นสถานที่วางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๑ จึงออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว และได้  
ปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศห้ามใช้  
เครื่องมือทำการประมงบางชนิดเพิ่มขึ้นจากประกาศฉบับเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะ  
ทรัพยากรสัตว์น้ำ ประกาศดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุ  
เจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้ว่าจะกระทบ  
ต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงระยะเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือ  
ออกทำการประมงนอกพื้นที่หรือใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ต้องห้ามได้ จึงมิได้กระทบ  
สาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการออกประกาศดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ  
ประเภทสัตว์น้ำให้ยั่งยืนซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะในช่วงระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนดเฉพาะ  
เท่านั้น ไม่มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ



และอาชีพ ดังนั้น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๕๗)

### ๓.๓ การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง

การออกประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แม้มাত্রการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่ง ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศดังกล่าวเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เพียงแต่เพิ่มเติมแผนที่แนบท้าย กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงเท่านั้น ประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนในเขตจังหวัดปัตตานีได้รับความเดือดร้อน เพราะเป็นการห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำประมงโดยเด็ดขาด และประกาศดังกล่าวก็ขัดต่อมาตรา ๒๙<sup>๕๐</sup> และมาตรา ๕๐<sup>๕๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว

<sup>๕๐-๕๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษابรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผลการศึกษาวิจัยของอธิบดีกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พบว่าเครื่องมืออวนรุนมีลักษณะที่ทำให้สามารถจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่บนหน้าดินได้ ซึ่งจะมีกลุ่มลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจปนอยู่ด้วย หากปล่อยให้ลูกสัตว์น้ำเหล่านี้เจริญเติบโตจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า ประกอบกับตัวสกีซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่ติดกับอวนรุนทำให้น้ำทะเลขุ่น ส่งผลกระทบต่อการประมงพื้นบ้านบริเวณชายฝั่งด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยทำประกาศมีแผนที่กำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ทำการประมง ประกอบกับเรือยนต์ไว้ชัดเจน จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและอาชีพประมงพื้นบ้านได้แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศพิพาท ประกาศดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๑/๒๕๔๗)

#### ๓.๔ การออกคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่

ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าความเสียหายที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับ

#### สรุปข้อเท็จจริง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกั่นกั้นและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว





### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง<sup>๕๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔<sup>๕๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนาหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ และต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่ง โดยใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงพอที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้น แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ท้ายเรือ จะเป็นไปตามเจตนาหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินงานท้ายเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำก็ได้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราว และในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารกระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่จำเป็นต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ท้ายเรือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน การให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ท้ายเรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น ๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ท้ายเรือ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐/๒๕๔๗)

<sup>๕๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

๗๗

๗๗

<sup>๕๓</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการผู้ใดได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายหรือโดยมติ คณะรัฐมนตรี หรือโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือเป็นกรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการหรือที่ปรึกษา เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ให้ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๗๗

๗๗



## ๔. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๔.๑ การออกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า

การออกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพื่อก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า ไม่ได้เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงไม่ต้องทำประชาพิจารณ์เพื่อประมวลความเห็นของประชาชนที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับผลกระทบจากความเสียหายก่อนดำเนินการ

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าตามโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้สำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินบริเวณแนวสายส่งไฟฟ้าก่อนการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และไม่ได้ทำประชาพิจารณ์เพื่อประมวลความเห็นของประชาชนที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับผลกระทบจากความเสียหายก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้และแสวงหาประโยชน์ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีขอให้ยกเลิกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและขอให้เพิกถอนการสำรวจความเห็นของประชาชนของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำภายหลังการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๕๔</sup>

การสำรวจความเห็นของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้กระทำขึ้นภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเป็นการจัดทำขึ้นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เพื่อขอให้แก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาแนวสายส่งไฟฟ้าเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น การกระทำดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องให้เพิกถอนการสำรวจความเห็นดังกล่าว สำหรับการออกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า ไม่ได้เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันจะต้องสำรวจความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับตามประกาศดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้ระบุกรณีที่อยู่อาศัยหรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในประกาศดังกล่าวแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้อุทธรณ์ประกาศดังกล่าวเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในการปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๖๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

<sup>๕๔</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีอุทธรณ์



ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้ตามกฎหมาย

สำหรับประเด็นในเรื่องการพิจารณาแนวสายส่งนั้น ศาลเห็นว่า แม้ว่าการก่อสร้างบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้แก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าจะกระทบต่อที่ดินของราษฎรบริเวณดังกล่าวน้อยกว่า ทำให้ต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินน้อยกว่าเดิม เนื่องจากแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแนวใหม่บางส่วนจะอยู่ในเขตลำเหมืองสาธารณะก็ตาม แต่เนื่องจากการวางแนวสายส่งไฟฟ้าตามผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์นั้นจะทำให้แนวสายไฟฟ้าต้องมีจุดหักมุมเพิ่มมากกว่าแนวเดิม ซึ่งจะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างมากกว่าเดิม และแนวดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม เนื่องจากการสร้างเสาไฟฟ้าใกล้ลำเหมืองสาธารณะจะทำให้ฐานเสาไม่มีความมั่นคง หากเกิดน้ำหลากจะทำให้ฐานเสาชำรุดเสียหายได้ซึ่งจะเป็นอันตรายและเป็นอุปสรรคในการบริการสาธารณะ ดังนั้น กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าการกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๑๔/๒๕๔๗)

#### ๔.๒ การขอประทานบัตรเหมืองแร่

แม้กรณีการขอประทานบัตรเหมืองแร่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้การขอประทานบัตรทำเหมืองแร่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร้อยเก้าสิบสามคนได้มีหนังสือคัดค้านการตั้งโรงโม่หิน และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุผลเพียงพอ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาการออกประทานบัตรดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๕๙ ประกอบกับมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ กำหนด

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูน ต่อสำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ซึ่งเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ได้ทำการไต่สวนและขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบลดงมะไฟแล้ว มีมติเห็นชอบการขอประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ฯ ได้ออกประกาศกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เรื่อง การขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๒ โดยปิดไว้ ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และที่ว่าการอำเภอ เพื่อให้ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินหรือเกี่ยวข้องกับเหตุใดในเขตพื้นที่การขอประทานบัตรได้โต้แย้งพื้นที่เขตการขอประทานบัตร โดยกำหนดให้โต้แย้งโดยตรงต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ฯ ภายใน ๒๐ วัน และเมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ฯ



จึงดำเนินการกรณีการขอประทานบัตรของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ปรากฏว่าต่อมาผู้ผูกคืดทั้ง ๓๘๓ ราย ได้มีหนังสือคัดค้านการตั้งโรงโม่หินดังกล่าว ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ผูกคืดไม่มีเหตุผลเพียงพอ เนื่องจากพื้นที่การขอประทานบัตรเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ผูกคืดจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนี้ และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑) ได้ออกประทานบัตรให้แก่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ โดยกำหนดให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโครงการทำเหมืองแร่ข้างต้นเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ผูกคืดทั้ง ๓๘๓ ราย เห็นว่าการออกประทานบัตรของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นและเสียง อีกทั้งเป็นการทำลายแหล่งต้นน้ำลำธาร นอกจากนี้ ยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนประทานบัตรดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์การขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ มิได้บัญญัติให้การขอประทานบัตรดังกล่าวจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้การดำเนินการทำเหมืองแร่ที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้มีมติเห็นชอบกับรายงานของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ แล้ว โดยกำหนดพื้นที่ให้ทำเหมืองได้เฉพาะตอนกลางของแปลงคำขอประทานบัตรด้านทิศตะวันตกเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าการออกประทานบัตรของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเมื่อผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้ยื่นคำขอประทานบัตรต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ โดยเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ฯ ได้ตรวจคำขอของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ แล้วเห็นว่าถูกต้องตามขั้นตอน จึงจดทะเบียนคำขอประทานบัตรแล้วดำเนินการตามคำขอต่อไป รวมทั้งได้มีการปิดประกาศคำขอประทานบัตรของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งคัดค้านภายใน ๒๐ วัน นับแต่ปิดประกาศ ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีผู้ใดโต้แย้ง เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ฯ จึงดำเนินการสำหรับการขอประทานบัตรของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ต่อไป ซึ่งแม้ว่าต่อมาผู้ผูกคืดทั้ง ๓๘๓ คน จะได้มีหนังสือคัดค้านการตั้งโรงโม่หิน แต่เมื่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ผูกคืดทั้ง ๓๘๓ คน ไม่มีเหตุผลเพียงพอ เนื่องจากพื้นที่การขอประทานบัตรดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ผูกคืดทั้ง ๓๘๓ คน จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสีย



ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่เขตการขอประทานบัตรดังกล่าว และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีส่วนร่วม  
ในกระบวนการพิจารณาการออกประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว  
ดังนั้น การออกประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการดำเนินการ  
ตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๕๙ ประกอบกับมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทยฯ กำหนดไว้แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ.๘๖/๒๕๕๒)





## บทที่ ๒

### คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชน

เมื่อการถมคลองเพื่อสร้างคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่งจึงต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง การที่กรมประมงไม่ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ แต่การที่ศาลจะพิพากษาให้กรมประมงรื้อถอนคลองส่งน้ำดีให้กลับเป็นถนนสาธารณประโยชน์ในทันทีจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำให้ที่ดินคืนสภาพเป็นถนนสาธารณะ จึงสมควรให้กรมประมงดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวก่อน หากดำเนินการแล้วกระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติจึงค่อยให้รื้อถอน

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนเป็นราษฎรในพื้นที่อำเภอปากพนัง และอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งทะเลและทำการประมงในบริเวณคลองถนนเขตได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการโครงการชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคนตี โดยวางแผนถมคลองถนนเขตทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนไม่มีแหล่งน้ำที่จะใช้เลี้ยงกุ้ง ไม่มีที่ระบายน้ำทิ้งและไม่สามารถทำการประมงในคลองถนนเขตได้ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพคลองถนนเขตให้เหมือนเดิม

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ ของผู้ถูกฟ้องคดียังไม่อาจถือได้ว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลใดในบริเวณพิพาทถึงขนาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบดังกล่าว และรับฟังความเห็นของประชาชนในบริเวณดังกล่าวอย่างเป็นกิจจะลักษณะแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีและบริษัทที่รับเหมาก่อสร้างโครงการ รวมทั้ง ผู้ฟ้องคดีบางรายได้เข้าร่วมประชุมชี้แจงโครงการและแก้ไขปัญหาของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งราษฎรในพื้นที่ให้การสนับสนุนการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ ดังกล่าว กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการดำเนินโครงการและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณีแล้ว การก่อสร้างโครงการ



ชลประทานน้ำเค็มฯ จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๖<sup>๕๕</sup> มาตรา ๕๖<sup>๕๖</sup> หรือมาตรา ๕๙<sup>๕๗</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรก็ดี โดยที่ข้อเท็จจริงต่อไป แม้จะฟังได้ว่าคลองถนนเขตมิใช่คลองสาธารณะตามธรรมชาติแยกต่างหากจากถนนเขต ซึ่งเป็นถนนสาธารณประโยชน์ แต่เป็นส่วนหนึ่งของถนนเขต กล่าวคือ เป็นเขตทางของถนนเขต อันนับว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)<sup>๕๘</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ เป็นหนึ่งในแผนงานก่อสร้างโครงการตามแผนแม่บทจัดระบบน้ำเค็มเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังเพื่อจัดระบบการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลและควบคุมมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายและส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ ตลอดจนสามารถทำการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลต่อไปได้อย่างยั่งยืนและราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง เนื่องจากราษฎรในพื้นที่หันมาประกอบอาชีพทำบ่อเลี้ยงกุ้งส่งผลกระทบต่อชาวนาข้างเคียง จากการระบายน้ำทิ้งจากบ่อเลี้ยงกุ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ การถมคลองถนนเขตเพื่อสร้างคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งปรากฏว่าได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามระเบียบฉบับนี้ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๕๕-๕๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิหรือพื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๕๘</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ





อย่างไรก็ดี ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดในระเบียบ ดังนั้น จึงยังไม่ควรพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือถอนคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ เพื่อให้กลับคืนเป็นเขตทางของถนนเขตอันเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ในทันที เนื่องจากการให้หรือถอนคลองส่งน้ำดีที่พิพาทกันในคดีนี้ทันที ทั้งที่ยังสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างและที่จะต้องใช้ในการหรือถอน และประโยชน์ของผู้เลี้ยงกุ้งที่ใช้ประโยชน์จากคลองส่งน้ำดีดังกล่าว ซึ่งไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำให้ที่ดินที่เป็นคลองส่งน้ำดีคืนสภาพเป็นเขตทางของถนนเขตอันเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ แต่สมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก่อน ต่อเมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติจึงค่อยให้หรือถอน พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๔/๒๕๕๐)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

### ๒.๑ การพิจารณาอนุญาตให้เอกชนทำการขุดเจาะสำรวจถ้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ

คำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการขุดเจาะสำรวจถ้ำลึกลับเป็นการออกคำสั่งตามมติคณะรัฐมนตรีและตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียุติการดำเนินการขุดเจาะถ้ำลึกลับซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการสำรวจและขุดหาสมบัติตามความเชื่อว่าจะหาทรัพย์ปุ่นได้ซ่อนสมบัติไว้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นที่ปรึกษาชุดปฏิบัติการดังกล่าว ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการขุดเจาะถ้ำลึกลับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการขุดเจาะเนื่องจากเห็นว่าบริเวณที่ขุดเจาะมีสภาพเป็นหินผุ อันอาจเกิดอันตรายต่อผู้ปฏิบัติงานและอาจมีผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้สั่งการให้ผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียุติการดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งทางปกครอง



ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ (บ) และ (๗)<sup>๕๙</sup> และมาตรา ๕<sup>๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และเป็นคำสั่งที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ชะลอการดำเนินการต่างๆ ไว้และให้รอผลภาพถ่ายดาวเทียมของพื้นที่ดังกล่าวก่อนพิจารณาดำเนินการต่อไป อีกทั้งเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการโดยไม่สุจริต จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ระวังการกระทำใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการขุดเจาะถ้ำลิเจีย และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการขุดเจาะถ้ำลิเจียต่อไป

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการออกตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับ มาตรา ๒๑<sup>๖๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖<sup>๖๒</sup> ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือ

<sup>๕๙-๖๒</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) "อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(๗) "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้เกิดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั้ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่ได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลุกสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง



งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการกระทำในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียุติการดำเนินการ ขุดเจาะถ้ำลิเจียเป็นการกระทำตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติคณะรัฐมนตรี การกระทำดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๙๖/๒๕๔๘)

## ๒.๒ การพิจารณาอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนั้น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และในการพิจารณาอนุญาตจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญด้วย หากปรากฏว่าประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับจากการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการดังกล่าวมีเป็นส่วนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจชอบที่จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรต่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อทำเหมืองแร่หินชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) บริเวณเขาคมน้อย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมทั้งได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อประกอบการพิจารณาคำขอประทานบัตรข้างต้นด้วย โดยบริเวณที่ขอประทานบัตรดังกล่าว กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้เคยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนอนุรักษ์เฉพาะพื้นที่และพื้นที่คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์ ได้จัดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สงวน ซึ่งห้ามมิให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากจะเป็นไปตามขบวนการพัฒนาของธรรมชาติ แต่หลังจากนั้นได้มี

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทั้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทั้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ



ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้พื้นที่ข้างต้นเป็นพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ และอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อทำกิจการเหมืองหินอุตสาหกรรม ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตปิโตรเลียม เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๔๘<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้พิจารณารายงานดังกล่าวโดยขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมมาประกอบการพิจารณา แล้วมีมติไม่เห็นชอบให้มีการดำเนินโครงการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมในบริเวณที่ขอประทานบัตรอีกต่อไป เนื่องจากจะเป็นการทำลายทัศนียภาพธรรมชาติและขัดแย้งกับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติของเกาะสมุย และเห็นสมควรให้มีการประสานกรมทรัพยากรธรณีเพื่อเฟิกถอนพื้นที่บริเวณดังกล่าวออกจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ รวมทั้ง ให้ยกเลิกการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมโดยไม่ต่อสัมปทานเมื่อหมดอายุ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ยืนยันตามมติเดิม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เฟิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ และให้ดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาตประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๖๓</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมายังถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วนหรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติตามมติ คณะรัฐมนตรีแล้วเสร็จและรายงานให้คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ทราบเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หิน อุตสาหกรรมชนิดหินปูน (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) บริเวณเขาคมน้อย อำเภอเกาะสมุย จังหวัด สุราษฎร์ธานี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ จึงชอบที่จะขอความเห็นจากคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอได้ สำหรับกรณีที่ในเวลาต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่ แหล่งหินอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตร เป็นแหล่งหินอุตสาหกรรม โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อทำเหมืองหินอุตสาหกรรมได้ นั้น เป็นเพียงการกำหนดบริเวณที่มีแหล่งหินอุตสาหกรรมที่อาจ ออกประทานบัตร แต่การจะออกประทานบัตรให้ นั้น ต้องมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย จึงมิได้หมายความว่า ถ้ามีผู้ยื่นขอประทานบัตร ในพื้นที่ที่กำหนดในประกาศดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีคำสั่งอนุญาตคำขอประทานบัตร นั้น โดยมีอาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้แต่อย่างใด ประกอบกับจากรายงานการจัดทำแผน การจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติของคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและ ศิลปกรรม ปรากฏว่าบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นพื้นที่สงวนที่มีความสำคัญสูง ในการจัดการอนุรักษ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาของเกาะและ โครงสร้างการยึดเกาะของชายฝั่ง มีระบบนิเวศหลายระบบ จึงเหมาะเป็นแหล่งศึกษาวิจัย ซึ่งการ ทำเหมืองระเบิดหินจะทำให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศท้องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง สามารถขนส่งหินมาจากแผ่นดินใหญ่ได้ และแม้ว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพื้นที่และมีความเห็นว่าเหมาะสมที่จะทำ เหมืองหิน โดยผู้ฟ้องคดีพยายามวางมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่า การทำเหมืองหินในบริเวณดังกล่าวอย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ที่ เป็นภูเขาไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำ ให้หินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยหาได้ง่ายและมีราคาถูกลงแล้ว กรณีย่อมไม่อาจ เปรียบเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดแก่สภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย การที่คณะกรรมการ ผู้ชำนาญการฯ เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและ ศิลปกรรม และมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ผู้ฟ้องคดี



ขอประทานบัตร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลและกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๓/๒๕๔๙)

### ๒.๓ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน

การพิจารณาออกใบอนุญาตในเรื่องใดก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างครบถ้วน และในกรณีที่มีการคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้โอกาสผู้คัดค้านได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตน ไม่เช่นนั้น ย่อมเป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่กิ่งอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนสองร้อยสิบคนฟ้องว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งรับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่นาง ด. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก. และออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวให้แก่บริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดและมีด้านหนึ่งติดกับทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เกี่ยวข้องกับสุสานและฌาปนสถานข้างต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือร้องคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสามกรณีข้างต้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน เป็นที่ดินที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสามร้อยยอด ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบลศิลาลอย อำเภอปากบารา และตำบลสามกระชาย ตำบลดอนยายหนู ตำบลเขาแดง อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา



ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๒)<sup>๖๔</sup> ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ครอบครองที่ดินพิพาทจะมีสิทธิทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าวก็ตาม แต่การจัดตั้งสุสานฯ ไม่ใช่การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไป โดยต้องมีการขออนุญาตและพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยมีได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขออนุญาตให้ได้รับความแน่ชัดเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตต้องห้ามตามกฎหมาย ข้างต้นหรือไม่ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกล่าวอ้างว่าพื้นที่ที่ใช้ฝังศพอยู่ห่างจากถนนเกินกว่าห้าสิบเมตร จึงถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๔)<sup>๖๕</sup> ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ครอบคลุมที่ดินพิพาทตลอดทั้งแปลงโดยที่ดินพิพาทอยู่ห่างจากทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าห้าสิบเมตร การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ จึงขัดต่อบทบัญญัติในข้อ ๔ (๔) ดังกล่าวด้วย และเมื่อการออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องถูกเพิกถอนจึงไม่มีสุสานฯ ที่มีใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ฉะนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำหนังสือร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างอาคารฯ ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นๆ ไปประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและมีฐานะเป็น

<sup>๖๔-๖๕</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สถานที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่เพื่อนันทนาการ หรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสิริร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร

ฯลฯ

ฯลฯ



คู่กรณีตามมาตรา ๕<sup>๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรณีเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านการก่อสร้าง สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะกระทบกระเทือนจากผลของการออกใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้ง มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ตามมาตรา ๓๐วรรคหนึ่ง<sup>๖๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสามกรณีข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

## ๒.๔ การพิจารณาออกคำสั่งให้เอกชนหยุดกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

เมื่อมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย ในความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย ซึ่งหากเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป นั้น ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งให้หยุดการกระทำดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ขุดดินในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๕๘๗ และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจากนายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เริ่มดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้มีราษฎรปิดกั้นถนนมิให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองวิ่งเข้าออกในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นที่ดินของวัดและเป็นที่ดินส่วนบุคคลบางส่วน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง

<sup>๖๖-๖๗</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ฯลฯ

ฯลฯ





ให้ระงับการขูดดิน โดยให้เหตุผลว่าเกิดผลกระทบต่อผู้มีอาชีพเลี้ยงกุ้งซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหา กับน้ำที่ใช้อุปโภคบริโภคและมีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเร่งรัดไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เพิกถอนคำสั่งให้ระงับ การขูดดินดังกล่าว แต่ในเวลาต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับได้มีคำสั่งเป็นหนังสือเทศบาลปากน้ำ แหลมสิงห์ ที่ จบ ๕๒๙๐๔/๙๙๕ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุด การขูดดิน และให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุแก่ เด็กนักเรียนและชาวบ้าน และเกิดผลกระทบต่อพระภิกษุสงฆ์ในการประกอบศาสนกิจได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา แล้วเห็นว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีน้ำหนักเพียงพอ จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ ฟ้องคดีทั้งสอง และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบตามหนังสือจังหวัดจันทบุรี ที่ มท ๐๘๒๐.๓/๐๒๑๗๗ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการพิจารณา อุทธรณ์ดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดการขูดดิน ตามหนังสือลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓<sup>๖๔</sup> ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งตามบทบัญญัติดังกล่าว และเมื่อเหตุที่มีการร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดการขูดดินเนื่องจากการร้องเรียนของชาวบ้านว่าการขูดดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีอาชีพเลี้ยงกุ้ง การขูดดินมีเสียงดัง มีแรงสั่นสะเทือน เป็นเหตุให้ กุ้งที่เลี้ยงไม่กินอาหารและตาย การขูดเขาทำให้แหล่งน้ำจืดตามธรรมชาติรอบเขาได้รับ ผลกระทบทำให้บ่อน้ำธรรมชาติเหือดแห้ง การขูดเขาอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุแก่นักเรียนหรือ ชาวบ้านที่ขึ้นไปบนเขาอาจพลัดตกลงมา ทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต การขูดเขาอยู่ใกล้บริเวณวัด เป็นเหตุให้พระภิกษุสงฆ์ซึ่งประกอบศาสนกิจได้รับผลกระทบเนื่องจากเสียงดังรบกวนการ ปฏิบัติธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงที่หน่วยงานต่างๆ ได้ตรวจสอบเกี่ยวกับ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขูดดิน เห็นว่า เหตุที่ส่งผลกระทบต่อเลี้ยงกุ้งเกิดจากหลายปัจจัย นอกจากนี้ ความเสียหายส่วนใหญ่เกิดขึ้นในระหว่างการขูดดินในช่วงฝนตกทำให้น้ำที่ไหล

<sup>๖๔</sup> พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ขลข

ขลข

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

ขลข

ขลข



ลงคลองส่งน้ำเป็นสีแดง ทำให้กุ้งและปลาเก่าที่ราษฎรเลี้ยงไว้ในบริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหาย สำหรับผลกระทบทางน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค นั้น เมื่อบ่อที่ราษฎรใช้มากที่สุด คือ ที่วัดชำห่าน โดยการขุดดินแรกๆ น้ำในบ่อเริ่มลดลง ปัจจุบันน้ำในบ่อดังกล่าวแห้งแล้ว นักวิชาการประมงของศูนย์ศึกษาการพัฒนาประมงอ่าวคุ้งกระเบนให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าในช่วงที่ออกไปตรวจสอบผลกระทบต่อการเลี้ยงกุ้งนั้น มีราษฎรให้ข้อมูลว่าเมื่อก่อนหลายปีมาแล้ว มีการขุดดินในบริเวณเขาชำห่าน ก่อนขุดดินน้ำในคลองจืดทั้งปี และเมื่อขุดดินทำให้แหล่งน้ำดังกล่าวลดลง และยังมีความเค็มของน้ำทะเลแทรกซึมเข้ามาในบ่อ จากพฤติการณ์เห็นได้ว่าการขุดดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขความเสียหายที่อาจเกิดต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่นบ้างแล้ว เช่น การเช่าที่ดินของบุคคลอื่นเป็นทางเข้าออกของรถบรรทุกทุกคืน และยังได้เสนอแนวทางป้องกันและแก้ไขมิให้น้ำสีแดงอันเกิดจากการขุดดินไหลลงสู่คลองส่งน้ำทำให้กุ้งและปลาเก่าที่ราษฎรเลี้ยงไว้ได้รับความเสียหาย แต่แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่อาจจะแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพย์สินการเลี้ยงสัตว์โดยเฉพาะแหล่งน้ำจืดบริเวณเขาชำห่าน ซึ่งหากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขุดดินโดยดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขความเสียหายดังกล่าวที่ไม่อาจแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมทั้งทางด้านมลภาวะทางอากาศและทางน้ำได้อย่างแท้จริง และแม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบในความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น หากปรากฏว่าการขุดดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการนั้น ตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และถ้าเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘ กำหนดให้ ผู้ขุดดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหากเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลและสภาพแวดล้อม

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า หากเกิดความเดือดร้อนเสียหายจากการขุดดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีความรับผิดชอบตามกฎหมายก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงอันส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณเขาชำห่านซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเลี้ยงกุ้งจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ตลอดจนผลกระทบต่อแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคของประชาชนบริเวณ นั้น เมื่อพิจารณาตามข้อมูลที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดจันทบุรีได้ตรวจสอบ เห็นว่าพื้นที่บริเวณเขาชำห่านเป็นบริเวณที่มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์และช่วยอุ้มน้ำไว้ให้ประชาชนในบริเวณ



รอบภูเขาแม่น้ำสำหรับอุปโภคบริโภคและเป็นแหล่งน้ำจืดที่สำคัญที่เหลือเพียงแห่งเดียวของอำเภอแหลมสิงห์ หากมีการขุดดินในบริเวณเขตภูเขาห้าพันเอกรงจะทำให้ป่าไม้ถูกทำลาย ไม่มีป่าไม้ช่วยอุ้มน้ำไว้ อาจเป็นเหตุให้น้ำจืดในบริเวณดังกล่าวลดลงจนกระทั่งแห้งไป ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรา ๓๑<sup>๖๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกคำสั่งลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดการขุดดิน เป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ มท ๐๘๒๐.๓/๐๒๑๗๗ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองยอมชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๒)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการออกมาตรการทางกฎหมาย

#### ๓.๑ การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง

การออกประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้น แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้วจะเห็นว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๖๙</sup> พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการขุดดินหรือการถมดินได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีคำสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้นได้

ในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้นตามที่เห็นว่าจำเป็นได้ แล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบทันที ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นชอบด้วยกับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งสั่งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ถือว่าคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาตั้งแต่วันที่

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีหนังสือสั่งภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอันสิ้นผล



## สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่ง ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศดังกล่าวเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เพียงแต่เพิ่มเติมแผนที่แนบท้าย กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงเท่านั้น ประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตใบอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนในเขตจังหวัดปัตตานีได้รับความเดือดร้อน เพราะเป็นการห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำการประมงโดยเด็ดขาด และประกาศดังกล่าวก็ขัดต่อมาตรา ๒๙<sup>๗๐</sup> และมาตรา ๕๐<sup>๗๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผลการศึกษาวินิจฉัยของอธิบดีกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พบว่าเครื่องมืออวนรุนมีลักษณะที่ทำให้สามารถจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่หน้าดินได้ ซึ่งจะมีกลุ่มลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจปนอยู่ด้วย หากปล่อยให้ลูกสัตว์น้ำเหล่านี้เจริญเติบโตจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า ประกอบกับตัวสกีซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่ติดกับอวนรุนทำให้น้ำทะเลขุ่น ส่งผลกระทบต่อการประมงพื้นบ้านบริเวณชายฝั่งด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยท้ายประกาศมีแผนที่กำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ทำการประมงประกอบกับเรือยนต์ไว้ชัดเจน จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถ

<sup>๗๐-๗๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน



บรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและอาชีพประมงพื้นบ้านได้แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศพิพาท ประกาศดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๑/๒๕๔๙)

### ๓.๒ การออกประกาศกำหนดเวลาห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาวางไข่

การออกมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการของทางราชการ เพื่อให้เจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไปย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ประกอบอาชีพทำการประมงได้รับ ไม่ถือว่ากระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศมาตรการในเรื่องนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือตามที่กำหนดทำการประมงตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ของทุกปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำการประมงได้โดยสิ้นเชิงเป็นเวลาหลายเดือน อันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีและชาวประมงใน ๓ จังหวัดที่กำหนด จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ พบว่าในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นสถานที่วางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว และได้ปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออก



ประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดเพิ่มขึ้นจากประกาศฉบับเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำ ประกาศดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้ว่า จะกระทบต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงระยะเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือออกทำการประมงนอกพื้นที่หรือใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ต้องห้ามได้ จึงมิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการออกประกาศดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติประเภทสัตว์น้ำให้ยั่งยืนซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะในช่วงระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด เฉพาะเท่านั้น ไม่มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและอาชีพ ดังนั้น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๔๗)

### ๓.๓ การออกประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษ

กรณีที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปล่อยมลพิษทางน้ำและทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว จึงได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อดำเนินการประกาศให้พื้นที่ข้างต้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามคำขอ เป็นเหตุให้ชุมชนในเขตพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่ใกล้เคียงประสบกับปัญหามลพิษมากยิ่งขึ้น กรณีดังกล่าวถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสมควรประกาศให้พื้นที่ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษตามที่ประชาชนร้องขอ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเจ็ดคนเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง ประกอบอาชีพเกษตรกร ธุรกิจส่วนตัว รับจ้างทั่วไป ค้าขาย และแม่บ้าน โดยใช้ น้ำจากบ่อน้ำและน้ำประปาในการอุปโภคและบริโภค ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากที่ โรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรม เหมราชตะวันออก และนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ได้ระบายมลพิษสู่อากาศและทางน้ำอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเจ็ดคนและประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดและพื้นที่ ใกล้เคียงจึงได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ดำเนินการ ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด และพื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขต ควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษอย่างเป็นระบบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี เพิกเฉยไม่ดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเจ็ดคนจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้พิจารณา



พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ใกล้เคียงที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุมลดและขจัดมลพิษตามกฎหมาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองระยอง<sup>๙๒</sup>

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุดหลายครั้ง โดยการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ มีการเสนอให้กำหนดพื้นที่ตำบลมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เนื่องจากพบว่าปัญหามลพิษในพื้นที่ตำบลมาบตาพุดมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ โดยพิจารณาจากคุณภาพอากาศซึ่งมีมวลสารที่เป็นอันตรายสูงเกินค่ามาตรฐาน แต่การดำเนินการภายหลังจากการประชุมก็เพียงแต่มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ และต่อมาการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้ประกอบการในพื้นที่เพื่อรับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และแม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเสนอให้ประกาศกำหนดให้ท้องที่เขตตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ก็ไม่มีการประกาศตามที่กระทรวงฯ เสนอแต่อย่างใด คงมีเพียงในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ คณะ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทั้งระบบ ซึ่งถ้าไม่สามารถแก้ไขได้จึงจะพิจารณาประกาศให้พื้นที่พิพาทเป็นเขตควบคุมมลพิษ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเหตุสำคัญอันทำให้ไม่มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษน่าจะมาจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ อาจเกี่ยวข้องกับเรื่องภาพลักษณ์ขององค์กรว่าเป็นผู้ก่อมลพิษ ประกอบกับรายได้ในการประกอบการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมาจากผู้ประกอบการในพื้นที่ เมื่อผู้สนับสนุนรายได้ไม่เห็นด้วยกับการประกาศข้างต้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษอย่างใดก็ได้ แม้จะมีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ๒ คณะ แต่สถานการณ์เกี่ยวกับคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเล การจัดการน้ำเสียชุมชน คุณภาพน้ำบาดาล และน้ำบ่อตื้นในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงก็ยังไม่มีความดีขึ้น ประกอบกับรายงานการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหามลพิษกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม จึงสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร สำหรับพื้นที่ข้างเคียง นั้น เมื่อได้ตรวจสอบพบว่าคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งที่สถานีหาดพยุหะ ท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง มีแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มและเหล็กเกินมาตรฐาน ประกอบกับการพิจารณา

<sup>๙๒</sup> คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด



ประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้ประกาศไปแล้วจำนวน ๑๗ พื้นที่ใน ๑๒ จังหวัด ปรากฏว่าเป็นการประกาศเขตควบคุมมลพิษทั้งจังหวัดหรืออำเภอหรือตำบลมิได้ประกาศเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดของอำเภอหรือตำบล เมื่อท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดมีพื้นที่บางส่วนของตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องประกาศให้ท้องที่เขตตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบลและท้องที่ตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง (ในส่วนของอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด) เป็นเขตควบคุมมลพิษด้วย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด รวมทั้ง ตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง ทั้งตำบลตลอดจนท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉางทั้งตำบลเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ๓๒/๒๕๕๒)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ

เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพิ่มเติม ประกอบกับแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับเสียงที่เกิดจากกิจกรรมของสนามบินซึ่งกำหนดโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สรุปได้ว่าในพื้นที่ NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ (NEF : Noise Exposure Forecast) ไม่มีข้อแนะนำว่าไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เห็นชอบให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงในพื้นที่ NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ จึงเป็นการกำหนดมาตรการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านเสียงในระดับที่เกินไปจากมาตรฐาน และเกินความจำเป็นแก่การบรรเทาความเสียหายที่ผู้ได้รับผลกระทบอาจจะได้รับ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้ยกเลิกมติเดิมดังกล่าว โดยให้บริษัท สนับสนุนการปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ดังที่กล่าวมา หากพบว่า มีระดับเสียงรบกวนเกิน ๑๐ เดซิเบล (เอ) ซึ่งเป็นระดับเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗ และฉบับที่ ๒๙ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กำหนดมาตรการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยกำหนดให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ





จากมลพิษทางเสียงในระดับเส้นเสียงตั้งแต่ NEF ๔๐<sup>๗</sup> ขึ้นไป หรือในกรณีที่ไม่ประสงค์จะขาย ให้เจรจาจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้าง พร้อมทั้งเจรจาจ่ายค่าชดเชย เพื่อปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างหรือซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ ในระดับเส้นเสียง NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบทางเสียงในระดับเส้นเสียง NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ เพียงแค่ ได้รับการสนับสนุนการปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างหากมีระดับเสียงเกิน ๑๐ เดซิเบล (เอ) เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งอาศัยอยู่บริเวณรอบๆ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเห็นว่า มติผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบทางเสียงโดยไม่ชอบธรรมและไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นเหมือนมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อบ้านพักของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในเขตเส้นเสียงมากกว่า NEF ๔๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติ ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ ที่ได้รับประโยชน์ตามมติผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มีผลทำให้ประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับลดลง และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ กลับไม่ได้รับประโยชน์เลย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และมีสิทธิ ฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การมีมติผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นเหมือนมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ นั้น เมื่อพิจารณาตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิเพิ่มเติม (สืบเนื่องจากการเพิ่มจำนวนผู้โดยสารในปีเปิดดำเนินการ) ได้กำหนด การคาดการณ์ผลกระทบด้านการรบกวนจากกิจกรรมของสนามบินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้แผนที่เส้นเสียงที่ระบุเป็นค่า NEF ระบุให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้านเสียงที่ระดับ NEF มากกว่า ๔๐ เป็นพื้นที่ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน และให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ส่วนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ที่ระดับ NEF ๓๕ ถึง NEF ๔๐ ให้จ่ายค่าชดเชย ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามแนวทางการใช้ที่ดิน ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ระบุให้พื้นที่ที่ระดับ NEF มากกว่า ๔๐ เป็นพื้นที่ ที่ไม่ควรใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่วนพื้นที่ NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ ไม่มีข้อแนะนำว่าไม่สามารถใช้เป็น ที่อยู่อาศัยได้ รวมทั้ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังได้ประกาศกำหนดค่าระดับเสียงรบกวน

<sup>๗</sup> NEF (Noise Exposure Forecast) หมายถึง แผนที่เส้นเสียงที่ระบุเป็น NEF ซึ่งเป็นค่าที่คำนวณมาจากจำนวน เทียบวินในช่วงเวลากลางวัน และช่วงเวลากลางคืน ทางวิ่งและเส้นทางขึ้น - ลงของเครื่องบินและชนิดของเครื่องบิน



เท่ากับ ๑๐ เดซิเบล (เอ) หากระดับการรบกวนมีค่ามากกว่าระดับดังกล่าว จึงจะถือว่าเป็นเสียงรบกวน<sup>๙๔</sup> การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กำหนดมาตรการชดเชยโดยการดำเนินการจัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบในระดับเส้นเสียง NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ จึงเป็นการกำหนดมาตรการชดเชยในระดับที่เกินไปจากมาตรฐานดังกล่าวข้างต้นและเป็นการกำหนดมาตรการชดเชยเกินความจำเป็นแก่การบรรเทาความเสียหายที่อาจจะได้รับ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ กำหนดมาตรการชดเชยโดยการสนับสนุนการปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เขต NEF ๓๐ ถึง NEF ๔๐ หากพบว่ามียกระดับเสียงรบกวนเกิน ๑๐ เดซิเบล (เอ) โดยมีได้กำหนดให้มีการซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในบริเวณดังกล่าว จึงสอดคล้องกับมาตรการชดเชยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางเสียงในระดับเส้นเสียงดังกล่าวตามที่ระบุในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแนวทางการใช้ที่ดินสำหรับพื้นที่ในเส้น NEF รวมทั้ง ค่าระดับเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว การมีมติผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ นี้ จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และการที่มติผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ประกาศเส้นเสียงกรณีเลวร้ายที่สุดที่เป็นไปได้ คือ กรณีที่ใช้ทางวิ่งที่ ๑ และที่ ๒ เพิ่มความสามารถสูงสุดของทางวิ่งจำนวน ๗๖ เที่ยวบินต่อชั่วโมง และการบินลงที่ปลายทางวิ่งฝั่งตะวันตกด้านทิศเหนือร้อยละ ๘๐ ของเที่ยวบินทั้งหมด และการบินลงที่ปลายทางวิ่งฝั่งตะวันออกด้านทิศเหนือร้อยละ ๒๐ ของเที่ยวบินทั้งหมดเป็นกรณีที่ใช้ปริมาณของจำนวนเที่ยวบินเต็มขีดความสามารถสูงสุดของทางวิ่งของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่จะรองรับได้ และสอดคล้องกับสถานการณ์การบินจริงที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพราะหากกำหนดให้ใช้ทางวิ่งใดทางวิ่งหนึ่งร้อยละ ๑๐๐ ของเที่ยวบินทั้งหมดตามมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จะทำให้ทางวิ่งที่เหลือไม่ได้ใช้งาน และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับเครื่องบิน การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยมีได้กำหนดให้เงินชดเชยผลกระทบทางเสียงเป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ อันก่อให้เกิดภาระภาษีแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ก็มีใช้การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เนื่องจากเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร โดยที่เงินได้พึงประเมินประเภทใดจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้เพิ่มเติมจากที่ประมวลรัษฎากรกำหนดไว้ ต้องกำหนด

<sup>๙๔</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๕๐) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน

ข้อ ๒ ให้กำหนดระดับเสียงรบกวนเท่ากับ ๑๐ เดซิเบล

หากระดับการรบกวนที่คำนวณได้มีค่ามากกว่าระดับเสียงรบกวนตามวรรคแรก ให้ถือว่าเป็นเสียงรบกวน



ยกเว้นโดยกฎกระทรวง ตามมาตรา ๔๒ (๑๗) แห่งประมวลรัษฎากร<sup>๗๔</sup> การกระทำดังกล่าว จึงถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๕๒)

## ๕. กรณีเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายของบุคคล

### ๕.๑ การดำเนินการกำจัดขยะโดยใช้ที่ดินตำบลราชาเทวะเป็นที่ฝังกลบ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการออกใบอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการฝังกลบโดยมิได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น การที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะได้ออกใบอนุญาตให้ เป็นการขอรับและออกใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยที่ยังไม่พ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ใบอนุญาตฉบับเดิมถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครอันเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้กำจัดขยะมูลฝอย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้ดำเนินการอย่างถูกต้องสุจริตและภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องตรวจสอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการก่อนทำสัญญาจ้าง ทั้งต้องตรวจสอบการดำเนินการของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. มิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. กำจัดขยะมูลฝอย ถือเป็นการมอบให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. จัดทำบริการสาธารณะด้าน

<sup>๗๔</sup> ประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๒ เงินได้พึงประเมินประเภทต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้



กำจัดขยะมูลฝอยแทนกรุงเทพมหานคร การสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยย่อมส่งผลเสียหายต่อการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับปัญหาเรื่องกลิ่นที่เกิดจากการประกอบกิจการของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ลดน้อยลงแล้ว ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่นกับความเสียหายที่เกิดจากการสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการตามสัญญาที่ทำไว้กับกรุงเทพมหานคร การสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมมากกว่า

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นที่ฝังกลบ โดยก่อนดำเนินการได้แจ้งให้กรมควบคุมมลพิษพิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ดิน ๒ แปลงที่จะใช้ฝังกลบขยะ ซึ่งกรมควบคุมมลพิษพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงเนื้อที่ ๒๐๐ ไร่ มีศักยภาพที่จะใช้ฝังกลบขยะได้อย่างถูกหลักสุขาภิบาล แต่ที่ดินแปลง ๕๐ ไร่ ไม่เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการดังกล่าว และเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเสนอมาตรการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการรวม ๖ ประการ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดำเนินการฝังกลบขยะในที่ดินแปลงเนื้อที่ ๒๐๐ ไร่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาตลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้ใช้ที่ดินดำเนินการฝังกลบขยะได้ทั้งที่ในขณะนั้นได้มีประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวให้สามารถใช้เป็นที่กำจัดขยะได้ คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานได้เห็นชอบให้แก้ไขผังเมืองรวมตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบและได้แก้ไขผังเมืองรวมสมุทรปราการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการฝังกลบขยะในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านบริเวณใกล้เคียงที่ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะ จึงร้องเรียนขอให้ระงับการดำเนินการ สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งได้รับมอบหมาย ได้พิจารณาระงับความเดือดร้อนโดยได้เสนอมาตรการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการ แต่ก็ยังมีการร้องเรียนเรื่องกลิ่นเหม็นจากสถานที่ดังกล่าวอีกหลายครั้ง ซึ่งกรมควบคุมมลพิษมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้แก้ไข แต่ความเดือดร้อนยังไม่หมดสิ้นไป อีกทั้ง ในขณะที่ยังออกใบอนุญาตลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๓ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ฝังกลบขยะอย่างถูกสุขลักษณะได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังต่อใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินบริเวณ



ดังกล่าวเป็นสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยตลอดมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การทำสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ผ่าฝืนกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาให้สัญญาว่าจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เป็นโมฆะ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกไปจากพื้นที่ตำบลราชาเทวะ และให้ดำเนินการกำจัดกลิ่นขยะมูลฝอยให้หมดไปภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบคำพิพากษา

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาตฉบับลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ และฉบับลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ รวมทั้ง ฉบับอื่นๆ ทุกฉบับโดยระบุในใบอนุญาตเหล่านั้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำการศึกษาและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ตรวจสอบแล้ว นั้น ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เพราะกรมควบคุมมลพิษเพียงแต่ให้ความเห็นที่เปลี่ยนแปลงที่มีขนาด ๕๐ ไร่ ไม่เหมาะสมสำหรับกิจการดังกล่าว และได้เสนอมาตรการป้องกันผลกระทบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการรวม ๖ ข้อ ยังถือไม่ได้ว่ามีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว นอกจากนั้น ตามใบอนุญาตลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่ดินแปลงที่มีขนาด ๕๐ ไร่ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบว่ากรมควบคุมมลพิษมีความเห็นที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ฝังกลบขยะมูลฝอย ส่วนใบอนุญาตลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ ก็ให้ใช้ที่ดินแปลงอื่นนอกจากที่ดินแปลง ๒๐๐ ไร่ เพิ่มขึ้นอีก ๒ แปลง โดยไม่ได้ตรวจสอบว่ากรมควบคุมมลพิษพิจารณาความเหมาะสมที่จะใช้เป็นี่ฝังกลบขยะมูลฝอยได้หรือไม่ จึงเป็นการออกใบอนุญาตไปโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าการฝังกลบขยะมูลฝอยในที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชนในบริเวณนั้นหรือไม่ นอกจากจะเป็นการใช้ดุลพินิจรับฟังข้อเท็จจริงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว ยังถือได้ว่ามิได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อีกด้วย อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ และฉบับลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ เป็นการขอรับและออกใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยที่ยังไม่พังกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ใบอนุญาตฉบับเดิมถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันต้องถูกเพิกถอน แต่ใบอนุญาตลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ สิ้นอายุลงแล้ว จึงไม่ต้องเพิกถอนอีก



สำหรับปัญหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือไม่ นั้น เห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ขออนุญาตนำขยะมูลฝอยมาฝังกลบในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ตรวจสอบว่าที่ดินตามที่ขออนุญาตนั้นถูกกำหนดห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือไม่ ทั้งที่เป็นประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ดำเนินการให้จนมีการแก้ไขข้อกำหนดในผังเมืองรวมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ใช้ที่พิพาทเป็นที่กำจัดขยะมูลฝอยได้ ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของรัฐตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แต่เป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์ของเอกชนผู้ประกอบการซึ่งเกิดปัญหาในการดำเนินงานที่ต้องหาที่ฝังกลบขยะมูลฝอย และเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการกำจัดขยะมูลฝอยตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เท่านั้น ทั้งไม่ใช่การกระทำเพื่อลดหรือขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๓๗ ประกอบกับมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือว่าเป็นการละเลยในการบริหารราชการโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนตลอดมา อันเป็นการไม่กำกับดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๕๗ (๑) และ (๔)<sup>๗๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

การที่นายอำเภอบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกและต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย หลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิมอันเป็นการออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าไม่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอ ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่

<sup>๗๖</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง



ตามที่มาตรา ๙๐<sup>๗๗</sup> และมาตรา ๙๑<sup>๗๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นอกจากจะได้ออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วยังได้ใช้อำนาจหน้าที่ไม่ยึดถือหรือไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วย

กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า ได้ดำเนินการเพื่อระงับเหตุความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากกลิ่นจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๗<sup>๗๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาความเสียหายจากเหตุดังกล่าวแล้ว จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เห็นว่า ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๕๐<sup>๘๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้กำจัด

<sup>๗๗-๗๘</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

มาตรา ๙๑ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

<sup>๗๙</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควร อธิบดีกรมอนามัยจะสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติภารกิจใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวที่แทนก็ได้ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ และบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีนั้น

ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมอนามัยแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติตามความในวรรคสองสำหรับในเขตท้องที่จังหวัดนั้น

<sup>๘๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น



ชยะมูลฝอย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จะต้องควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ดำเนินการอย่างถูกสุขลักษณะและภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีหน้าที่ต้องทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องตรวจสอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการ ก่อนทำสัญญาจ้าง ทั้งควรต้องตรวจสอบการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ดำเนินการใดๆ จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ กำจัดขยะมูลฝอย ถือเป็นการมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จัดทำบริการสาธารณะด้านการกำจัดขยะมูลฝอยแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ การกำจัดขยะมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบในที่ดินพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ แล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านดังกล่าวในพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วย การสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยย่อมส่งผลเสียหายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ รวมทั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบกับสภาพกลิ่นลดน้อยลงแล้วและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้แก้ไขสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการเพื่อลดปัญหาเรื่องกลิ่นแล้ว ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่นจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการในสถานที่พิพาทแล้ว เห็นว่า หากห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการตามสัญญาย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมมากกว่า พิพากษาแก้เป็นให้เพิกถอนใบอนุญาตลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยให้การเพิกถอนมีผลนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา ในระหว่างเวลาที่คำพิพากษาไม่มีผลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดโดยเคร่งครัด และเมื่อการประกอบกิจการที่ตำบลราชาเทวะสิ้นสุดลงแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำการตรวจสอบดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นเวลาหนึ่งปีหลังจากสิ้นสุดสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗/๒๕๔๗)

## ๕.๒ การรั่วไหลของสารกัมมันตรังสี โคบอลต์-๖๐ ของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

กรณีที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมให้มีการเก็บเครื่องโคบอลต์-๖๐ ไว้ในสถานที่ที่เหมาะสม เป็นช่องทางให้คนร้ายลักไปขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางราย รวมทั้ง ไม่ควบคุมให้เครื่องดังกล่าวติดเครื่องหมายบริเวณรังสี





ให้ครบถ้วน โดยไม่มีข้อความว่า “อันตราย” และ “วัสดุแก๊มมันตรังสี” ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าเป็นวัตถุอันตราย จึงได้ทำการแกะจนแก๊มมันตรังสีแพร่กระจาย ถือเป็น การกระทำละเมิดเป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต สำนักงานพลังงานปรมาณู เพื่อสันติจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของสารแก๊มมันตรังสี โคบอลต์-๖๐ ซึ่งเป็นวัสดุให้รังสีแกมมาที่อยู่ในรูปของเครื่องฉายรังสี โดยถูกเก็บไว้บริเวณ ลานจอดรถเก่าของบริษัท ก. จำกัด ต่อมา มีคนร้ายลักอุปกรณ์เครื่องฉายรังสีเป็นแท่งตะกั่ว บรรจุแก๊มมันตรังสีไปขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ ซึ่งเป็นพ่อค้าเร่รับซื้อของเก่า โดยผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวพยายามแยกแท่งตะกั่วแต่ไม่สำเร็จ จึงนำแท่งตะกั่วไปขายต่อให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอาชีพรับซื้อของเก่าเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตัดแยกแท่งตะกั่วที่บ้าน จนก่อให้เกิด เหตุการณ์แพร่กระจายรังสีแกมมาแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหลายให้ได้รับอันตราย ทั้งนี้ เครื่องฉายรังสี ข้างต้น นั้น ได้นำเข้าโดยโรงพยาบาลรามาริบัติเพื่อให้บริการทางการแพทย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งมีคำขอและมีการขอใบอนุญาตให้มีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องฉายรังสีดังกล่าวต่อสำนักงาน พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทุกปีเรื่อยมา ต่อมา โรงพยาบาลรามาริบัติได้ ขายทอดตลาดเครื่องฉายรังสีดังกล่าวซึ่งเสื่อมสภาพให้แก่บริษัท ก. จำกัด โดยบริษัท ไม่ได้มี คำขออนุญาตมีไว้ในครอบครองและมีได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่เก็บเครื่องฉายรังสีข้างต้น ไว้ในสถานที่ที่เกิดเหตุแต่อย่างใด ต่อมาทางโรงพยาบาลได้แจ้งจำหน่ายและยกเลิกเครื่องฉาย รังสีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแล้ว แต่ทาง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีแบบฟอร์มโดยเฉพาะเกี่ยวกับการแจ้งจำหน่ายหรือยกเลิกการใช้เครื่องฉายรังสี จึงทำให้โรงพยาบาลเข้าใจว่าปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบแล้วและผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้โต้แย้งแต่ อย่างใด และแม้ว่าโรงพยาบาลจะมีได้รับซื้อของบริษัทผู้ซื้อเครื่องฉายรังสีจากการ ขายทอดตลาดก็ตาม แต่ในขณะนั้นมีเพียงบริษัท ก. เท่านั้น ที่ได้รับอนุญาตให้นำเครื่องฉายรังสี เข้ามาจำหน่าย และโรงพยาบาลได้สั่งเครื่องฉายรังสีใหม่จากบริษัทแต่คนละยี่ห้อ หมายเลขเครื่อง กำกับต่างกัน และลักษณะเครื่องต่างจากเครื่องเดิม โดยตลอดระยะเวลาที่โรงพยาบาลครอบครอง เครื่องฉายรังสีดังกล่าวตามใบขออนุญาตตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๔๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดย หัวหน้าฝ่ายควบคุมการใช้พลังงานนิวเคลียร์ กองสุขภาพ มิได้ดำเนินการตรวจสอบตามคำขอ อนุญาตแต่อย่างใด มีเพียงแต่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบความปลอดภัยและการป้องกันอันตรายจาก รังสี กองสุขภาพ เท่านั้นที่เข้าทำการตรวจสอบเป็นจำนวน ๑๐ ครั้ง แต่เป็นเพียงการตรวจสอบ เฉพาะความปลอดภัยเท่านั้น และมีเพียง ๕ ครั้งที่ทำการศึกษาสภาพห้องที่ปฏิบัติการรังสี ดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีตรวจไม่พบว่ามีกรงจำหน่ายเครื่องฉายรังสีข้างต้น เพราะมิได้ตรวจสอบถึง รายละเอียดหมายเลขประจำเครื่อง (ซีเรียลนัมเบอร์) นอกจากนี้ เครื่องฉายรังสีดังกล่าวมี เครื่องหมายแสดงบริเวณรังสีไม่ถูกต้องเพราะมีเพียงแต่ลักษณะรูปคล้ายใบพัดเท่านั้น ไม่ได้มี อักษรภาษาไทยแจ้งเตือนบริเวณริมขอบบนของเครื่องว่า "อันตราย" และริมขอบล่างของเครื่อง



ว่า "บริเวณรังสี" หรือ "วัสดุกัมมันตรังสี" เพื่อให้บุคคลในและนอกบริเวณรังสีเห็นได้ชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งเตือนให้ทางโรงพยาบาลทราบกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด

ต่อมา บริษัท ก. จำกัด ได้นำเครื่องฉายรังสีเก็บไว้ที่ลานจอดรถเก่าของบริษัทฯ จนเกิดเหตุมีคนร้ายเข้าไปลักแท่งตะกั่วจากเครื่องฉายรังสี และเกิดการรั่วไหลของรังสีแกมมา ณ ร้านรับซื้อของเก่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ทำงานและพักอาศัยอยู่ในร้านรับซื้อของเก่า ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ลูกจ้างชั่วคราวของร้านรับซื้อของเก่า เข้ารักษาตัวในโรงพยาบาล ในฐานะผู้ป่วยนอก เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เจ้าของร้านรับซื้อของเก่า เข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มารดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พักอาศัยอยู่ในบ้านเช่ารักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ลูกจ้างร้านรับซื้อของเก่า พักรักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ - ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ ลูกจ้างชั่วคราวร้านรับซื้อของเก่า พักรักษาตัวในโรงพยาบาล เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ลูกจ้างพ่อค้ารับซื้อของแร่ พักรักษาตัวในโรงพยาบาลเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม - ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ต้องตัดนิ้วมือ ๑๐ นิ้วถึงโคนนิ้วไม่สามารถใช้มือได้ตามปกติ อาจต้องตัดปลายแขนทั้งสองข้างทิ้ง และมีโอกาสเป็นมะเร็งผิวหนัง ต้องติดตามผล ๑๐ ปี

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ พ่อค้าเร่รับซื้อของเก่า พักรักษาตัวในโรงพยาบาลเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม - ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๓ มีบาดแผลมือขวาแต่บาดแผลหายสนิทแล้วมีการตัดนิ้วหัวแม่มือซ้ายออก ๑ ข้อ ในอนาคตอาจมีผลกระทบเกิดแผลและเนื้อเน่าตายบริเวณปลายมือ อาจจำเป็นต้องตัดนิ้วแม่มือซ้ายเพิ่มขึ้นอีก ๑ นิ้ว นิ้วกลางขวาอีก ๒ ข้อ มีโอกาสเป็นมะเร็งผิวหนังบริเวณปลายมือทั้ง ๒ ข้างมากกว่าคนปกติ ติดตามผลประมาณ ๑๐ ปี

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ลูกจ้างร้านรับซื้อของเก่า ถูกตัดนิ้วชี้ ๒ ข้อ ผ่าตัดย้ายกล้ามเนื้อและผิวหนังมาปิดบาดแผลที่ขาขวาไม่สามารถเดินปกติ ติดตามผล ๑๐ ปี

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ เป็นผู้อยู่อาศัยบริเวณข้างเคียง ต้องตัดสินใจทำแท้งเพื่อยุติการตั้งครรภ์เนื่องจากทารกได้รับรังสี

อาการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ ขณะเกิดเหตุมีอาการ คือ อ่อนเพลีย คลื่นไส้ อาเจียน ปวดหัว ผอมร่วง เบื่ออาหาร ไช้กระดูกฝ่อ จำนวนเม็ดเลือดขาวต่ำ มีความผิดปกติของโครโมโซม ระบบพันธุกรรมผิดปกติไม่สามารถมีบุตรได้ ภูมิคุ้มกันร่างกายอ่อนแอ และมีโอกาสสูงที่ป่วยเป็นมะเร็งเม็ดเลือดขาวในอนาคตได้ ต้องรักษาตัวต่อเนื่องอีก ๑๕ ปี



แต่ต่อมาประมาณเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ ผลการตรวจเลือดครั้งสุดท้าย พบว่า ค่าของเลือดใกล้เคียงกับค่ามาตรฐาน ส่วนโครโมโซมที่เสียหายได้มีการสร้างเซลล์ใหม่ขึ้นมาทดแทนแล้ว

ส่วนบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓ และบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ และที่ ๖ ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๓

กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเพื่อค่ารักษาพยาบาลและค่าเสียหายอย่างอื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และต่อมาได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ และคดีโอนมาสู่ศาลปกครองเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองราย ดังนี้ ให้ชดเชยค่าเสียหาย ค่ารักษาพยาบาลเป็นเวลา ๑๕ ปี แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองราย พร้อมอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินนับแต่วันละเมิดจนกว่าจะชำระเสร็จ หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ ที่ต้องรักษาตัวอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติ พร้อมค่าสินไหมทดแทน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมาณู การเก็บรักษาวัสดุแก๊มมันตรังสี และการจัดการกากแก๊มมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชน เป็นเหตุให้มีการนำเครื่องฉายรังสีไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจนกระทั่งมีคนร้ายลักไป การแพร่กระจายของแก๊มมันตรังสีจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองราย และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองรายดังกล่าว โดยในเรื่องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน นั้น ศาลกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองราย ส่วนค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๗ และที่ ๘ มีอาการปวดศีรษะมาก คลื่นไส้ อาเจียน อ่อนเพลีย ผม่วิ่ง เกิดเลือดต่ำ โครโมโซมผิดปกติ ไชกระดูกฝ่อ จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์ เช่น ต้องงดอาหารประเภทยางเผา ผัก และผลไม้สด บางรายห้ามแปรงฟัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย จึงกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๖ สำหรับค่ารักษาพยาบาลในอนาคตนั้น เมื่อไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ จะมีโครโมโซมเสียหายหรือมีโอกาสเป็นมะเร็งหรือเจ็บป่วยอย่างอื่นหรือไม่ อย่างไร อีกทั้ง แพทย์ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นว่าควรติดตามผลเลือดและโครโมโซมไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี จึงไม่อาจทราบในขณะนี้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ จะมีอาการเจ็บป่วยในอนาคตหรือไม่ จึงไม่กำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้ให้



ในขณะนี้ แต่สงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้ไว้อีกภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔<sup>๔๑</sup> (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๕/๒๕๕๐)

---

<sup>๔๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔ ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไปและค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วนทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพาทคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้



คดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. กรณีเกี่ยวกับการห้ามขายสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้บริโภค

สินค้าเครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงยังไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาโดยสภาพสินค้านี้แล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้บริโภคได้โดยง่าย การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคสาม<sup>๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการผลิตกระบอกฉีดน้ำสำหรับใช้เล่นน้ำสงกรานต์เพื่อจำหน่าย ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการผลิตกระบอกฉีดน้ำสำหรับใช้เล่นน้ำสงกรานต์เพื่อจำหน่าย ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นฉีดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกสูบและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกสูบโดยตรงเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นเสียก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งแล้วได้ไปติดต่อที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เจ้าหน้าที่ไปทำการทดสอบหรือพิสูจน์ตัวอย่างกระบอกฉีดน้ำของผู้ฟ้องคดีที่ได้ดัดแปลงขึ้นใหม่ให้มีแรงดันน้ำลดลง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้แจ้งนัดผู้ฟ้องคดีให้ไปทำการทดสอบหรือพิสูจน์ตัวอย่างสินค้าในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ แต่เมื่อถึงวันดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ กลับแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่าสำนักงานฯ ได้จัดส่งตัวอย่างกระบอกฉีดน้ำของผู้ฟ้องคดีไปให้กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจัดส่งตัวอย่างกระบอกฉีดน้ำของผู้ฟ้องคดีไปให้กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ทำการตรวจสอบนั้นเป็นการบายเบี่ยงที่จะทำการทดสอบหรือพิสูจน์ตัวอย่างกระบอกฉีดน้ำของผู้ฟ้องคดี และบายเบี่ยงที่จะพิจารณานุมัติยกเว้น

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

ฯลฯ

ฯลฯ



คำสั่งห้ามขายดั่งกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขายกระบอกลดน้ำในช่วงเทศกาลสงกรานต์ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องจากเป็นชนิดน้ำที่มีแรงอัดด้วยลมสูงมากซึ่งเป็นสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศกลับได้รับการยกเว้นให้จำหน่ายได้ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑/๒๕๔๖ เรื่อง ห้ามขายสินค้าเครื่องเล่นชนิดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกลดน้ำและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกลดน้ำโดยตรงเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการทดสอบหรือพิสูจน์ตัวอย่างกระบอกลดน้ำที่ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแล้วโดยเร็วก่อนเทศกาลสงกรานต์ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อสินค้าเครื่องเล่นชนิดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกลดน้ำและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกลดน้ำโดยตรงยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาโดยสภาพของสินค้าดังกล่าวแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้บริโภคได้โดยง่าย โดยในช่วงเทศกาลสงกรานต์กระบอกลดน้ำดังกล่าวได้รับความนิยมจากประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในกลุ่มเด็ก กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าเครื่องเล่นชนิดน้ำที่มีลักษณะเป็นกระบอกลดน้ำและใช้แรงอัดกระแทกน้ำในกระบอกลดน้ำโดยตรงอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค อีกทั้ง ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งขอความร่วมมือจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ และมีความเห็นดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่ใกล้ถึงเทศกาลสงกรานต์ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ พิพากษายกฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙/๒๕๕๐)

### ๒. กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขทะเบียนดำรับยา

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกคำสั่งให้แก้ไขทะเบียนดำรับยา ซึ่งมียาฟีนิลโพรปาลโนลามีนหรือฟีฟีเอเป็นส่วนผสม โดยได้ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการยา ซึ่งได้มีการพิจารณาผลการศึกษาวินิจฉัยทางวิชาการเกี่ยวกับอันตรายจากการใช้และผลกระทบเรื่องการขาดแคลนยาดังกล่าวแล้ว อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตามขั้นตอนและเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ยาตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๖ ทวิ<sup>๘๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐

<sup>๘๓</sup> พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๘๖ ทวิ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ยา ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งแก้ไขทะเบียนดำรับยาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วได้ตามที่เห็นสมควรหรือตามความจำเป็น



จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด การออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกคำสั่งที่ ๑๑๔๐/๒๕๔๓ เรื่อง แก้ไขทะเบียนตำรับยา ซึ่งมียาฟีนิลโพรพาโนลามีน (Phenylpropanolamine) เป็นส่วนผสม ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กระทำไปโดยประมาทเลินเล่อและตัดสินใจดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุน ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ประกอบการวิชาชีพแพทยรักษาผู้ป่วยโรคหวัดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ไม่มียาที่มีส่วนผสมของฟีอีเอไว้รักษาผู้ป่วย และทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดยาที่มีความปลอดภัย ราคาประหยัดไว้รักษาคนไข้ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้แก้ไขทะเบียนตำรับยาซึ่งมียาฟีนิลโพรพาโนลามีนหรือฟีอีเอเป็นส่วนผสม โดยได้ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการยา ซึ่งได้มีการพิจารณาผลการศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับอันตรายจากการใช้และผลกระทบเรื่องการรักษาแคลนยาตั้งกล่าวแล้ว อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตามขั้นตอนและเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ยาตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยาฯ แม้จะปรากฏว่ามีความเห็นทางวิชาการแตกต่างกันอยู่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้ยาเมื่อความเห็นของแต่ละฝ่ายต่างมีเหตุผลซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิค ศาลจึงไม่อาจชี้ขาดได้ว่าความเห็นใดถูกต้อง แต่เมื่อคณะกรรมการยาซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านยาโดยเฉพาะเห็นว่ามีความเสี่ยงจากการใช้ยาดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการของคณะกรรมการยาหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงหรือผิดพลาดอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ดังนั้น การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์ตลอดจนเนื้อหาของคำสั่งชอบด้วยมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยาฯ กรณีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐/๒๕๔๗)

๓. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

การที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าบำรุงประจำปี ๒๕๔๓ เพื่อใช้สิทธิเข้าพักโรงแรม นั้นเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยมิได้เกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่เป็นความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามสัญญา



ในฐานะคู่สัญญากับบริษัท ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีฟ้องว่า ประมาณปลายปี ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีไปขอรับคูปองจากบริษัท ช. เพื่อใช้สิทธิเข้าพักโรงแรมประจำปี ๒๕๔๔ แต่บริษัท ช. เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าบำรุงประจำปี ๒๕๔๓ ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เจริญกับบริษัท ช. เพื่อไม่ให้เก็บค่าบำรุงประจำปี ๒๕๔๓ เนื่องจากปีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนการกระทำของบริษัท ช. และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้ใช้สิทธิเข้าพักในโรงแรม ต้องรับภาระหนักขึ้นในการต้องเสียค่าบำรุงรายปีในระหว่างการพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขอยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้บริษัท ช. ขยายสิทธิการเข้าพักโรงแรมออกไปอีก ๑ ปี โดยอ้างว่า ระยะเวลา ๑ ปีที่ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิเข้าพักโรงแรม จึงควรได้รับการทดแทนต่อจากปีที่ครบกำหนดไปอีก ๑ ปี และขอชำระค่าบำรุงประจำปีเฉพาะปีที่ได้ไปรับคูปองเพื่อเข้าพักเท่านั้น และไม่ให้เรียกเก็บค่าบำรุงประจำปีย้อนหลังในปีที่ไม่ได้รับคูปองใช้ห้องพัก และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดเงื่อนไขของการปรับขึ้นค่าบำรุงประจำปี ซึ่งผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาพิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว ได้มีบันทึกลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ เสนอเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประสานกับบริษัทแล้ว แต่บริษัทยังคงยืนยันตามแนวทางเดิม คือ ไม่สามารถปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้ เห็นควรแจ้งผลการพิจารณาของบริษัทให้ผู้ฟ้องคดีทราบและเก็บรวบรวมเรื่องไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการเจรจาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เจรจากับบริษัท ช. แล้ว ปรากฏว่าบริษัท ช. ไม่สามารถขยายสิทธิการใช้ห้องพักออกไปอีก ๑ ปี เพื่อทดแทนปีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิได้ และไม่สามารถยกเว้นค่าบำรุงประจำปีย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ในทุกกรณี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสม ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ขาดเหตุและผล ไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควรได้รับความเสียหายฝ่ายเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะร่วมรับผิดชอบด้วยและเห็นว่านอกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่พิจารณาเอาผิดกับบริษัท ช. แล้วยังปล่อยให้บริษัทเพิ่มความเอาอัดเอาเปรียบผู้ฟ้องคดีมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี





### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เชิญผู้ประกอบการมาเจรจาขอให้งดการจัดเก็บค่าบำรุงประจำปีในปีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้บริการในธุรกิจการเข้าพักโรงแรมของบริษัท ช. แต่ผู้ประกอบการไม่ตกลง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการดำเนินการตามที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๐ (๑)<sup>๔๔</sup> เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไปตามมาตรา ๑๐ (๑)<sup>๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีการละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีมาเจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้ระยะเวลาห่างกันถึง ๗๙ วัน จึงเป็นการดำเนินการที่ล่าช้าเกินสมควรตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เป็นความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามสัญญาในฐานะคู่สัญญากับบริษัท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙/๒๕๔๘)

### ๔. กรณีเกี่ยวกับการควบคุมการแพร่กระจายของมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรม (GMOs)

การที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรอนุญาตให้นำมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทดลองวิจัย โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทดลองวิจัยอย่างชัดเจน อีกทั้ง ยังมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความปลอดภัยเป็นการเฉพาะเพื่อเข้ามาตรวจสอบและให้คำแนะนำในการดำเนินการทดลองดังกล่าว

<sup>๔๔-๔๕</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ



อย่างใกล้ชิด จึงไม่อาจถือว่าละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘<sup>๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ นอกจากนี้ เมื่อพบการแพร่กระจายของมะละกอติดต่อสารพันธุกรรม (จีเอ็มโอ) ในแปลงของเกษตรกร กรมวิชาการเกษตรได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อพบการแพร่กระจายดังกล่าวอธิบดีกรมวิชาการเกษตรได้ออกประกาศกำหนดพื้นที่เป็นเขตควบคุมศัตรูพืช ทำลายมะละกอติดต่อสารพันธุกรรม แล้วจึงออกประกาศเพิกถอนเขตควบคุมศัตรูพืช อีกทั้งตรวจสอบมะละกอในแปลงเกษตรกรซ้ำในพื้นที่เดิมและพื้นที่ใหม่ที่สงสัยว่าจะเกิดการแพร่กระจาย ทั้งยังได้ตรวจสอบสถานที่จำหน่ายมะละกอที่สำคัญหลายแห่ง จึงมีอาจถือได้ว่ากรมวิชาการเกษตรและอธิบดีกรมวิชาการเกษตรละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗<sup>๖๗</sup> มาตรา ๑๘<sup>๖๘</sup> และมาตรา ๒๐<sup>๖๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

เนื่องจากเกิดโรคระบาดในมะละกออย่างรุนแรงในปี ๒๕๒๘ จึงมีการศึกษาเพื่อพัฒนาสายพันธุ์มะละกอให้ทนต่อโรคไวรัส จนกระทั่งมีการทดลองเพื่อสร้างมะละกอติดต่อสารพันธุกรรมในต่างประเทศ ต่อมา ในปี ๒๕๔๐ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อนุญาตให้นำเข้ามะละกอติดต่อสารพันธุกรรมเพื่อการทดลองวิจัย และได้มีคำสั่งกรมวิชาการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามของพืชตระกูลแตงและมะละกอติดต่อสารพันธุกรรม เพื่อติดตามตรวจสอบการทดลองในโรงเรือนและให้คำแนะนำในการทดลองเพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดขึ้นจากการทดลองแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

<sup>๖๖-๖๗</sup> พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๘ บุคคลใดนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามต่อไปนี้

(๑) การนำเข้าหรือนำผ่านเพื่อการทดลองหรือวิจัย ต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย หรือในกรณีการนำเข้าหรือนำผ่านสิ่งต้องห้ามซึ่งเป็นศัตรูพืชหรือพาหะที่ไม่ใช่พืชต้องมีหนังสือรับรองสิ่งต้องห้ามของหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกซึ่งสิ่งต้องห้ามนั้นกำกับมาด้วย

(๒) การนำเข้าหรือนำผ่านเพื่อการค้า หรือเพื่อกิจการอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ จะต้อง มีใบรับรองสุขอนามัยพืชกำกับมาด้วย และต้องผ่านการวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืช และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ เมื่อมีศัตรูพืชชนิดที่อาจก่อความเสียหายร้ายแรงปรากฏขึ้นในท้องที่ใด หรือมีเหตุอันสมควรควบคุมศัตรูพืชในท้องที่ใด ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมศัตรูพืชและประกาศระบุชื่อ ชนิดของพืช ศัตรูพืช และพาหะที่ควบคุมและให้กำหนดสถานตรวจพืชเฉพาะถิ่นขึ้นเท่าที่จำเป็น ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการของกำนัน และที่ทำการของผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น

มาตรา ๑๘ เมื่อได้ประกาศกำหนดเขตควบคุมศัตรูพืชตามมาตรา ๑๗ แล้วห้ามมิให้บุคคลใดนำพืช ศัตรูพืช หรือพาหะออกไปนอก หรือนำเข้ามาในเขตควบคุมศัตรูพืชตามที่ประกาศระบุไว้ เว้นแต่จะได้รับการตรวจและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐ เมื่ออธิบดีเห็นว่าศัตรูพืชที่ได้ประกาศตามมาตรา ๑๗ ถูกทำลายหมดสิ้นแล้ว หรือเห็นว่าหมดความจำเป็นแล้ว ให้อธิบดีประกาศเพิกถอนประกาศตามมาตรา ๑๗ นั้นเสีย



ดังกล่าวเรื่อยมา และยังพิจารณาให้ความเห็นชอบให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำไปทดลองปลูกในสภาพแปลงทดลอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอนุญาตตามความเห็นดังกล่าว จนกระทั่งมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ รับทราบแนวทางแก้ไขปัญหาของ สัมัชชาคนจน โดยหนึ่งในแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยุติการดำเนินการทดสอบความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชจีเอ็มโอทุกชนิดในระดับไร่นา ต่อมา มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (กรีนพีซ เอเชีย เอ) (ผู้ฟ้องคดี) ได้มีหนังสือร้องเรียนไปยัง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รัฐบาลยับยั้งการทดลองพืชจีเอ็มโอในพื้นที่เปิด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หยุดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์และต้นกล้ามะละกอทุกชนิด ทำลายมะละกอจีเอ็มโอ และหยุดทดลองในพื้นที่เปิด อย่างไรก็ตาม ในการจำหน่ายแจกจ่ายมะละกอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏว่ามีมะละกอที่ปนเปื้อนสารตัดต่อพันธุกรรมรวมอยู่ด้วย จนทำให้มะละกอดังกล่าวแพร่กระจายสู่แปลงเกษตรกรและสิ่งแวดล้อม จนอาจก่อให้เกิดการข้ามสายพันธุ์อันจะกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมจนไม่อาจควบคุมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการควบคุม ตรวจสอบการทดลองปลูกมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรม ซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๙๐</sup>

ในการอนุญาตให้นำมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการทดลองวิจัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทดลองไว้ท้ายใบอนุญาตอย่างชัดเจน และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำไปปฏิบัติในการวิจัยทดลอง เพื่อไม่ให้มะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมแพร่กระจายไปสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบความปลอดภัยทางชีวภาพภาคสนามของพืชตระกูลแตงและมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรม เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบให้ข้อแนะนำการทดลองในโรงเรือนเพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดขึ้นจากการทดลองแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ควบคุมกำกับดูแลการทดลองปลูกมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมอย่างใกล้ชิดแล้ว จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกักพืชฯ ประกอบกับประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และแนวทางการทดลองเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพของพืชที่ได้รับการตัดต่อสารพันธุกรรม นอกจากนี้ เมื่อมีการแพร่กระจายของมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบการแพร่กระจายของมะละกอเหล่านั้นในแปลงเกษตรกร เมื่อพบเหตุดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ออกประกาศกำหนดพื้นที่เป็นเขตควบคุมศัตรูพืชและทำลายมะละกอตัดต่อสารพันธุกรรมโดยวิธีฝังกลบ แล้วจึงออกประกาศเพิกถอนเขตควบคุมศัตรูพืช อีกทั้ง ตรวจสอบมะละกอ

<sup>๙๐</sup> คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด



ในแปลงเกษตรกรรซ้าในพื้นที่เดิมและพื้นที่ใหม่ที่สงสัยว่าจะเกิดการแพร่กระจาย ทั้งยังได้ตรวจสอบสถานที่จำหน่ายมะละกอส้าคัญหลายแห่ง แต่ไม่พบมะละกอส้าติดต่อสารพันธุกรรม แต่ประการใด จึงเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการเฝ้าระวังและตรวจสอบการแพร่กระจายของมะละกอส้าติดต่อสารพันธุกรรมในแปลงเกษตรกรรอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติกักพืชฯ พิกษายกฟ้อง (คำพิพษษศาลปกครองกลางที่ ๑๐๕๔/๒๕๕๑)



## บทที่ ๔

### คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

##### ๑.๑ การขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

##### ๑.๑.๑ การขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่นอกนอกเขตโฉนดที่ดิน

กรณีที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถูกต้องตามแบบ ข. ๑ แต่แนบเอกสารซึ่งเป็นโฉนดที่ดินแปลงอื่นที่ไม่ใช่แปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นหลักฐาน เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอนำเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงที่จะขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมาแสดง ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการนำเอกสารสิทธิดังกล่าวมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ภาระการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน มิใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างบ้านและศาลาทำน้ำนบนที่อกริมตลิ่งซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นส่วนควบของที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับอนุญาต นายกองค้การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างพร้อมแนบสำเนาโฉนดที่ดินไปด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แนบหลักฐานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้าง เพราะอาคารที่จะขออนุญาตไม่ได้ก่อสร้างในพื้นที่ตามโฉนดที่ดินที่เสนอมา จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและแจ้งให้ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทให้เรียบร้อยแล้วนำมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่นอกซึ่งผู้ฟ้องคดีครอบครองแสดงความเป็นเจ้าของมาโดยตลอด ย่อมได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘<sup>๕๑</sup> จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรังวัดขึ้นทะเบียนว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามโฉนดเสียก่อน อีกทั้งภาระการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

<sup>๕๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๘ ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกริมตลิ่ง ที่ยกยอเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ “ผู้จะก่อสร้างอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” โดยในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอตามแบบ ข. ๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ คือ สำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ หรือ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่ปลูกสร้าง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีได้ก่อสร้างอาคารบนโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งได้แนบมาพร้อมคำขอตามแบบ ข. ๑ แต่เป็นการปลูกสร้างอาคารบนที่งอกซึ่งต้องพิสูจน์สิทธิก่อน และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ามาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ที่งอกเป็นกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายและภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขออนุญาตเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหลักการไต่สวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘<sup>๙๒</sup> มาตรา ๒๙<sup>๙๓</sup> และมาตรา ๓๐<sup>๙๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ก็หาไม่หน้าที่ในการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ เนื่องจากการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ อันเป็นหลักฐานของทางราชการที่แสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของที่ดินที่งอกจากโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่ออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารต่อไปได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๔๗)

<sup>๙๒-๙๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสถานที่

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ



## ๑.๑.๒ การขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารเพื่อติดตั้งถังเก็บก๊าซ

เมื่อที่ดินบริเวณที่ขออนุญาตตัดแปลงอาคารเพื่อติดตั้งถังเก็บก๊าซอยู่ในบริเวณที่ต้องห้ามใช้ประโยชน์เพื่อจัดตั้งโรงงานประเภทบรรจุก๊าซ เก็บก๊าซ ฯลฯ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ตัดแปลงอาคารจึงชอบด้วยข้อ ๒๗<sup>๔๔</sup> ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแล้ว

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการบรรจุก๊าซโดยได้รับอนุญาตให้ติดตั้งถังเก็บและจ่ายก๊าซแบบเหนือพื้นดิน และได้รับอนุญาตตั้งโรงงานโดยได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงบรรจุก๊าซ ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตตัดแปลงอาคารเพื่อขอติดตั้งถังเก็บก๊าซเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่อนุญาต เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้บริเวณที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอขยายโรงงานเป็นบริเวณพื้นที่ต้องห้ามใช้ประโยชน์เพื่อตั้งโรงงาน ฯลฯ ประเภทบรรจุก๊าซ เก็บก๊าซ ห้องบรรจุก๊าซ ตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียม ฯลฯ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากการขออนุญาตติดตั้งถังเก็บก๊าซบนแท่นขีปนาวุธคอนกรีตเดิมที่ก่อสร้างไว้แล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีรับว่าแบบแปลนแสดงพื้นที่โรงงานที่ยื่นพร้อมคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ประกอบด้วยแท่นขีปนาวุธคอนกรีตเพื่อรองรับถังเก็บก๊าซทั้งหมดจำนวน ๑๒ แท่น แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตติดตั้งถังเก็บก๊าซครั้งแรกเพียง ๖ ถัง เมื่อแท่นขีปนาวุธคอนกรีตดังกล่าวสร้างขึ้นเพื่อใช้รองรับถังเก็บก๊าซ จึงเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าใช้สอยได้ แท่นขีปนาวุธคอนกรีตเพื่อรองรับถังเก็บก๊าซจึงมีลักษณะเป็นอาคารตามมาตรา ๔<sup>๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๔๔</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๒๗ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวม ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

<sup>๔๖</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง



ควบคุมอาคารฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตติดตั้งถึงเก็บก๊าซเพิ่มจำนวน ๖ ถึง บนแทนหาฐานคอนกรีตที่มีการก่อสร้างไว้แล้ว ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงส่วนของอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิม จึงมีลักษณะเป็นการตัดแปลงอาคารตามบทบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำขออนุญาตตัดแปลงอาคารโดยการติดตั้งถึงเก็บก๊าซเพิ่มต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๑<sup>๙๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคาร การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง ฯลฯ ประกอบกับข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ และการออกไปอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ กำหนดว่า ในกรณีที่สถานที่ตั้งของสถานที่บรรจุก๊าซใดอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ผู้ประกอบกิจการบรรจุก๊าซต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น การติดตั้งถึงเก็บก๊าซบนแทนหาฐานคอนกรีตที่ก่อสร้างไว้เดิมจึงต้องนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาใช้บังคับกับการขออนุญาตในกรณีดังกล่าวด้วย และโดยที่กฎหมายแต่ละฉบับมีความมุ่งหมายในการใช้บังคับแตกต่างกัน ก๊าซปิโตรเลียมเหลว นั้นเป็นเชื้อเพลิงอันตราย การบรรจุก๊าซจึงต้องมีเครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่ใช้บรรจุก๊าซที่ได้มาตรฐานและปลอดภัยภายในพื้นที่ที่กำหนดตามกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่จนเกินสมควรแก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตตัดแปลงอาคารโดยการติดตั้งถึงเก็บก๊าซเพิ่มนั้นอยู่ในอาณาบริเวณที่ต้องห้ามใช้ประโยชน์เพื่อจัดตั้งโรงงานประเภทบรรจุก๊าซ เก็บก๊าซ ฯลฯ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อโรงงานของผู้ฟ้องคดีเป็นโรงงานประกอบกิจการบรรจุก๊าซและผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตตัดแปลงอาคารโดยการติดตั้งถึงเก็บก๊าซเพิ่มภายหลังกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว จึงต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ ยกเว้นเฉพาะกิจการบรรจุก๊าซเดิมจำนวน ๖ ถึง ที่ได้ประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตในที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าวต่อไปได้ตามมาตรา ๒๗<sup>๙๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และ

<sup>๙๗</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

<sup>๙๘</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข





เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในการควบคุมดูแลการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารในเขตผังเมืองรวม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารโรงงานโดยการติดตั้งถังเก็บก๊าซเพิ่ม เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงชอบด้วยข้อ ๒๗ ของกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกันจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓๓/๒๕๕๑)

**๑.๒ การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาต หรือคำขอต่ออายุใบอนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร**

**๑.๒.๑ การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคาร**

ข้อกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวกับระยะห่างของบ้านแถว มีเจตนารมณ์เพื่อไม่ให้เกิดความแออัดระหว่างบ้านแถวด้วยกัน อันถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าวโดยไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎกระทรวงข้างต้นกำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**สรุปข้อเท็จจริง**

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างและต่อเติมอาคารที่อยู่ติดกับอาคารของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีลักษณะเป็นบ้านแถว (ทาวน์เฮ้าส์) ๒ ชั้น โดยไม่เว้นที่ว่างตามข้อ ๓๓ (๑)<sup>๙๙</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)

ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว ให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

<sup>๙๙</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๓๓ อาคารแต่ละหลังหรือหน่วยต้องมีที่ว่างตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) อาคารอยู่อาศัย และอาคารอยู่อาศัยรวม ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่ง ที่มากที่สุดของอาคาร

(๒) ห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะ และอาคารอื่นซึ่งไม่ได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๑๐ ใน ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่ง ที่มากที่สุดของอาคาร แต่ถ้าอาคารดังกล่าวใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วยต้องมีที่ว่างตาม (๑)



ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า กฎกระทรวงฉบับนี้ออกมาใช้บังคับภายหลังจากที่ได้มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การอนุญาตให้ต่อเติมอาคารหลังนี้ในปี ๒๕๔๕ จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารที่อยู่อาศัยของตนเองนั้น แม้จะเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่อาศัยรายอื่นหรือของชุมชน การรักษาสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสาธารณสุข หรือกรณีอื่นๆ ได้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมในเรื่องต่างๆ ไว้เพื่อให้มีสิทธิเสรีภาพของบุคคลไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารที่อยู่อาศัยแบบบ้านแถว ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ดังกล่าว กำหนดลักษณะ รูปทรง สัดส่วน ที่ตั้งของอาคาร เนื้อที่ว่างภายนอกอาคารหรือแนวอาคาร ระยะหรือเขตที่ดินของผู้อื่นไว้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งในข้อ ๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดให้ “บ้านแถวหมายความว่า ห้องแถว หรือตึกแถวที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับตัวอาคารแต่ละคูหา และมีความสูงไม่เกินสามชั้น” และในข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันยังได้กำหนดให้ “บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร” เห็นว่า การกำหนดระยะห่างตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ก็เพื่อต้องการไม่ให้เกิดความแออัดระหว่างบ้านแถวด้วยกัน อันถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า นาย น. ได้มีคำขออนุญาตก่อสร้างต่อเติมอาคารต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าวได้ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เลขที่ ๘๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๕ นั้น การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่า นาย น. ได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารก่อนมีการบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ จะมีผลใช้บังคับ จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวนั้น ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สามารถรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าว โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอน



ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้นาย น. รื้อถอนอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๘)

### ๑.๒.๒ การพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

การพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องพิจารณาคำขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นคำขอนั้น

#### สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ๒๐ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ และภายหลังได้มีการต่ออายุใบอนุญาต รวม ๕ ครั้ง โดยครั้งสุดท้าย ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตให้ถึงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตอีก ผู้อำนวยการสำนักการโยธา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ให้เจ้าหน้าที่ ไปตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าได้มีการเจาะเสาเข็มเสร็จแล้ว และหยุดทำการ ก่อสร้าง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต เนื่องจากยังมีได้ดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ อันเป็นการขัดต่อ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การตอกเสาเข็มไว้เพียงอย่างเดียวยังไม่อาจถือได้ว่า ได้ดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจที่จะไม่ต่ออายุ ใบอนุญาตให้ก่อสร้างได้ แต่การมีหนังสือแจ้งผลโดยไม่ใช้แบบ ค.๒ มีใช้คำสั่งไม่อนุญาตที่ถูกต้อง ตามกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวและให้ดำเนินการ ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตใหม่ โดยใช้แบบ ค.๒ ให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการพิจารณา นอกเหนือคำอุทธรณ์ จึงมีประเด็นเพียงขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ มีคำสั่งต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)ฯ ไม่มีผลบังคับย้อนหลังกับใบอนุญาตที่ออกไปแล้ว จึงขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายหลังที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การต่ออายุใบอนุญาตจึงต้องพิจารณาตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ซึ่งข้อ ๖/๑<sup>๐๐</sup> วรรคสอง กำหนดให้การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจะกระทำไม่ได้เมื่อได้มีการก่อสร้างฐานราก ทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ หรือมีการก่อสร้างอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคาร ที่ได้รับอนุญาต เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพียงเจาะเสาเข็ม แล้วเสร็จเท่านั้น กรณีไม่อาจถือได้ว่าได้ดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะต่ออายุใบอนุญาตได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่ง ไม่ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างได้ รวมทั้ง เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว ใช้แบบคำสั่งไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ถูกต้องและให้ออกคำสั่งใหม่ได้ตามมาตรา ๕๑<sup>๐๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๔๙)

<sup>๐๐๐</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๖/๑ ในกรณีพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคาร ถ้าเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เป็นระยะเวลาไม่เกินอายุใบอนุญาตตามข้อ ๒/๑

ในกรณีที่ให้มีการต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งมาแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ต่อเมื่อดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ หรือมีการก่อสร้างหรือตัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต่ออายุใบอนุญาตให้ได้อีกไม่เกินสามครั้ง ครั้งละหนึ่งปี

ให้ผู้ได้รับอนุญาตตามวรรคสองมีหน้าที่รายงานความคืบหน้าในการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกเก้าสิบวัน ทั้งนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งการให้นายช่างหรือนายตรวจไปตรวจสอบการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารทุกครั้งที่ได้รับรายงาน

การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารทุกครั้ง ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องแก้ไขแบบแปลนของอาคารให้มีหรือปรับปรุงระบบการป้องกันอัคคีภัยและระบบความปลอดภัยภายในอาคารโดยให้เป็นไปตามกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับในขณะที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตนั้น

<sup>๐๐๐</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(๓) สอบถามข้อเท็จจริงหรือกระทำใดๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๓) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมายจะเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกก็ได้



๑.๓ การดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

๑.๓.๑ การออกคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายซ้ำกันหลายครั้งโดยมิได้มีการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว

กรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการในการบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องโดยมีระดับความหนักเบาของมาตรการไว้ เมื่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการในขั้นต้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาโดยใช้มาตรการบังคับซึ่งมีระดับความหนักเบาของมาตรการที่สูงขึ้นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การที่ยังคงออกคำสั่งซ้ำให้ใช้มาตรการเดิมซึ่งไม่ได้ผล ถือเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งหลายครั้งให้เจ้าของอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้อง แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่เปลี่ยนคำสั่งเพื่อเพิ่มมาตรการใดๆ อีก เจ้าของอาคารพิพาทก็ยังคงเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงกับอาคารพิพาทเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว จึงฟ้องศาลขอให้ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามกฎหมายกับอาคารพิพาท

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการไว้ กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งระงับการก่อสร้างและห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร และมีคำสั่งให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลา หากเจ้าของอาคารไม่ดำเนินการภายในกำหนด มาตรการขั้นต่อไป คือ การสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นภายในกำหนด หากยังไม่มีการปฏิบัติตามอีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารหรือยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามนัยมาตรา ๔๒<sup>๑๑๒</sup>

<sup>๑๑๒</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีการกระทำตามมาตรา ๔๐ และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

๒๗๒

๒๗๒

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการกระทำตามมาตรา ๔๐ นั้นจริง ให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรื้อถอนในคำบังคับนั้นศาลจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่



มาตรา ๔๓<sup>๑๐๓</sup> และมาตรา ๖๗<sup>๑๐๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบว่า มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแล้ว เพียงแต่มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายซ้ำกันหลายครั้ง โดยไม่ได้ดำเนินการบังคับเพื่อให้เจ้าของอาคารดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว และปัจจุบันอาคารพิพาทก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พิพากษาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒๕๔๘)

### ๑.๓.๒ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้

เจตนาของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ จึงเข้าข่ายเป็นอาคารและอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อกรณีไม่เข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างตามข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับอาคารนี้สร้างเสร็จแล้วและสร้างอยู่ในบริเวณพื้นที่ต้องห้ามก่อสร้าง

ในการรื้อถอนก็ได้ตามควรแก่กรณี ในกรณีศาลมีคำสั่งบังคับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการรื้อถอนได้เมื่อปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

#### <sup>๑๐๓-๑๐๔</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ หรือมาตรา ๔๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง



ตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคารนั้นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ก่อสร้างอาคารโครงเหล็กชั้นเดียวหลังคาผ้าใบ (เต็นท์) ส่วนด้านล่างติดพื้นดินมีล้อเลื่อนสำหรับเคลื่อนย้ายได้ อาคารดังกล่าวตั้งอยู่บนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและอยู่บริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า แต่อยู่ในระยะ ๑๕.๐๐ เมตร จากเขตถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ช่วงทางแยกเกษตรศาสตร์ – ถนนนวมินทร์ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ซึ่งเป็นเขตห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของเขตบึงกุ่มได้ตรวจสอบการก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเมื่อวันที่ ๒๐ และ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ แล้ว ปรากฏว่าได้มีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวและมีการใช้ประโยชน์มาเป็นเวลากว่า ๑๐ วัน โดยใช้เป็นร้านจำหน่ายสิ่งอุปโภคบริโภค ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เห็นว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ช่วงทางแยกเกษตรศาสตร์ – ถนนนวมินทร์ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงลาดยาวฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าหรือถอนอาคารดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวข้างต้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เต็นท์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ จึงเข้าข่ายเป็นอาคารและอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือแจ้งการก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าใช้ประโยชน์จากเต็นท์ด้วยการประกอบการค้าต่อเนื่องกันมาเป็นเวลากว่าสองปี จึงเป็นการใช้อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมในลักษณะที่มีใช่เป็นการชั่วคราว โดยไม่มีกำหนดเวลารื้อถอน จึงไม่เป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างตามข้อ ๖<sup>๑๐๔</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความใน

<sup>๑๐๔</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๖ อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์หรือประจักษ์ชั่วคราว เพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวและไม่ใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรือการศึกษา โดยมีกำหนดเวลารื้อถอนไม่เกินสิบวัน ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔



พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ สำหรับคดีนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพบ การก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว จึงล่วงเลยเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อย่างไรก็ดี โดยที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ช่วงทางแยก เกษตรศาสตร์ – ถนนนวมินทร์ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงลาดยาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์ภายในระยะ ๑๕.๐๐ เมตร จากถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ช่วงทางแยกเกษตรศาสตร์ – ถนนนวมินทร์ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ทั้งสองฟาก ตั้งแต่ถนนพหลโยธินไปทางทิศตะวันออกจนจดถนนนวมินทร์ (สุขาภิบาล ๑) ฉะนั้น การก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคารนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ให้กระทำการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้อำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองทำการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยมิได้รับใบอนุญาตและตั้งอยู่ในบริเวณที่ห้าม ก่อสร้างตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ จึงเป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว และด้วยเหตุผลข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๒/๒๕๔๘)

### ๑.๓.๓ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างในที่ดินสาธารณะประโยชน์

การปลูกสร้างอาคารในที่ดินสาธารณะประโยชน์จะต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน โดยผู้ก่อสร้างต้องนำหลักฐานการอนุญาตให้ก่อสร้างในที่ดิน จากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือเกี่ยวข้องมาแสดงประกอบการขออนุญาต หากบุคคลนั้น ไม่สามารถนำส่งหลักฐานดังกล่าวภายในเวลาอันสมควร กรณีจึงจะถือว่าการปลูกสร้าง อาคารพิพาทโดยมิได้รับอนุญาตดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวต่อไป

#### สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารพิพาทโดยมิได้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดี ระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ ข.๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบเอกสารประกอบ คำขออนุญาตแล้วเห็นว่ายังไม่ครบถ้วน จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดิน หนังสือยินยอมให้ก่อสร้างในที่ดิน และ





เอกสารอื่นอีกจำนวนหนึ่งส่งเพิ่มเติม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ จนกระทั่งเมื่อประมาณเดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารอีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ให้ระงับการก่อสร้างอาคารโดยสิ้นเชิงจนกว่าจะได้รับอนุญาต และ ต่อมา ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดภายใน ๓๕ วัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวเพราะเหตุเป็นการก่อสร้างที่ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตได้ เนื่องจากก่อสร้างบนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๙ ตรี (๑)<sup>๑๐๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการออกคำสั่งหลังคำสั่งระงับการก่อสร้างอันเป็นไป ตามมาตรา ๔๐<sup>๑๐๗</sup> (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑<sup>๑๐๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อีกทั้งบริเวณที่ปลูกสร้างอาคารพิพาทผู้ฟ้องคดีและราษฎร ในบริเวณนั้นครอบครองอยู่อาศัยมาเป็นเวลานานโดยทางราชการเคยเก็บค่าเช่า จึงไม่อาจถือว่า

<sup>๑๐๖-๑๐๘</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๙ ตรี ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบในภายหลังว่า ผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลหรือยื่นเอกสารไว้ ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งมาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือครบถ้วน ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือนับแต่วันที่เริ่มการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ แล้วแต่กรณี ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจพบว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ ผิดผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณของอาคาร ที่ได้ยื่นไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ทราบโดยเร็ว และให้มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ หรือมาตรา ๔๓ แล้วแต่กรณี

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้มีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ทราบภายในกำหนดเวลา ตามวรรคสอง ให้ถือว่า การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำดังกล่าวเป็นการรुकล้ำที่สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มี เครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้มีคำสั่งตาม (๑)

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มิเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าว ออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารรुक้าที่สาธารณะ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว และสั่งให้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีวัตถุประสงค์สำคัญในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณะประโยชน์อย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘<sup>๑๑๑</sup> มาตรา ๙<sup>๑๑๐</sup> มาตรา ๑๐๘<sup>๑๑๑</sup> และมาตรา ๑๐๘ ทวิ<sup>๑๑๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

#### <sup>๑๑๑-๑๑๐</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกัน แทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

#### <sup>๑๑๑-๑๑๒</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้น ให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

มาตรา ๑๐๘ ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ว่าที่ดินที่ปลูกสร้างอาคารพิพาทรวมทั้งที่ดินในบริเวณชุมชนเดียวกันมีราษฎรครอบครองปลูกสร้างบ้านพักอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้วโดยทางราชการเคยเก็บค่าเช่า ทำให้เห็นได้ว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไข และได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเสียก่อน สำหรับข้อเท็จจริงตามคดีนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีได้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารอีก เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจเอกสารประกอบคำขออนุญาตแล้วแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารที่ขาดอยู่ส่งให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเอกสารที่สำคัญคือเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินและหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างในที่ดิน และโดยที่ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างตั้งอยู่บนที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่สามารถมีเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องไปขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือเกี่ยวข้องเพื่อนำหลักฐานมาแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการ และดำเนินการก่อสร้างอีกเมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารโดยสิ้นเชิงจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้ คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งระงับการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ เสียก่อนจึงจะมีคำสั่งตามมาตรา ๔๒<sup>๑๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดส่งเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนกระทั่งระยะเวลาล่วงเลยไปประมาณ ๒ ปี กรณีจึงต้องถือว่า

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดคนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

<sup>๑๑๓</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๙ (๑๑) หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐



การก่อสร้างอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องโดยการยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดภายใน ๓๕ วัน จึงชอบด้วยขั้นตอนในการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว และแม้คำสั่งดังกล่าวจะมีได้ระบุเหตุผลว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องโดยการยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้ก็ตาม แต่ก็ได้ระบุว่าเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยถูกต้องแล้ว กรณีจึงเป็นเพียงข้อบกพร่องในการออกคำสั่งที่ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๗/๒๕๕๑)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการผังเมือง

### ๒.๑ การจัดทำผังเมืองรวม

**การที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมิได้รับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙<sup>๑๑๔</sup> มาตรา ๒๓<sup>๑๑๕</sup> และมาตรา ๒๔<sup>๑๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการ**

<sup>๑๑๔-๑๑๖</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๙ เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมือง จะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๓ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสุขสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๒๔ หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา ๒๓ ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอหรือไม่ก็ตาม ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี



กระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ในการแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม คณะกรรมการผังเมืองสามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมได้ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสอง<sup>๑๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ทั้งนี้คณะกรรมการผังเมืองต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นของตนในการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาผลิตไฟฟ้าขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยเช่าที่ดินบริเวณตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อใช้เป็นที่ตั้งของโรงงานผลิตไฟฟ้าส่วนหนึ่ง และเป็นพื้นที่โครงการเพื่อการขยายกำลังการผลิตในอนาคตอีกส่วนหนึ่งในช่วงเวลานั้น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สีเหลือง กล่าวคือ เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ใกล้เคียงเส้นผลใช้บังคับกรรมการผังเมืองจึงดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมสมุทรปราการขึ้นใหม่เสนอคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบและปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมและเชิญชวนให้ประชาชนตรวจดู โดยผังเมืองที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบและมีการปิดประกาศดังกล่าวยังคงกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินท้องที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีถือครองเหมือนกับผังเมืองเดิม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือร้องขอให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) เมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้เห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และยังได้เพิ่มเติมพื้นที่สีม่วงในตำบลคลองด่านอีกบางส่วนแล้วดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ในระหว่างนั้นได้มีประชาชนในท้องถิ่นยื่นหนังสือคัดค้านการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจนคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการต้องจัดประชุมรับทราบความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น และออกสำรวจสภาพพื้นที่ตำบลคลองด่าน แต่ยังไม่ทันได้ขอยุติกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๒๒

เสนอคำร้องขอขึ้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ ให้ดำเนินการผ่านกรมโยธาธิการและผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งยกคำร้องขอขึ้น

<sup>๑๑๗</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้ความหมายในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไป ซึ่งหลังจากนั้นก็มิมีประชาชนในท้องถิ่นยื่นหนังสือคัดค้านการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวอีก ในครั้งนี้จึงได้มีการสอบถามความเห็นไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่าสภาเทศบาลตำบลคลองด่านและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านล้วนไม่เห็นด้วยที่จะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในท้องที่ตำบลคลองด่านเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) เป็นเหตุให้มีการรวบรวมหาข้อมูลเพิ่มเติมรวมทั้งการสำรวจพื้นที่ จนในที่สุดคณะกรรมการผังเมืองได้มีมติให้แก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ในส่วนของการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในท้องที่ตำบลคลองด่านให้ใกล้เคียงกับผังเมืองรวมเดิมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ มากที่สุดตามความเหมาะสมทางวิชาการ จึงมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่ากรณีไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม อีกทั้งมติของคณะกรรมการผังเมืองขัดต่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๔๗

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการจัดทำผังเมืองรวมสมุทรปราการ คณะกรรมการผังเมืองไม่ได้รับทราบถึงข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การพิจารณาจัดทำผังเมืองรวมสมุทรปราการจึงมีความบกพร่องในเรื่องของข้อมูลข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับกับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับคณะกรรมการผังเมืองจึงพิจารณาและมีมติให้แก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ถูกต้องเหมาะสม โดยให้มีการชี้แจงจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับความเห็นของสภาเทศบาลตำบลคลองด่านและองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน จึงฟังเป็นที่น่าสนใจว่าสภาพพื้นที่ตำบลคลองด่านมีความเหมาะสมที่จะกำหนดการใช้ประโยชน์เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) มากกว่าที่จะเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ดังนั้น การออกกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐจึงสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๔๗ เป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการผังเมืองได้กำหนดเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่เคยปิดประกาศไว้ โดยมีผู้มีผู้ใดร้องขอเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาดังกล่าวมิได้วินิจฉัยว่าที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีถือครองเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) หรือไม่ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีถือครองไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) คณะกรรมการผังเมืองจึงชอบที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๑/๒๕๔๙)



## ๒.๒ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานีบริการก๊าซและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

แม้ผู้ขออนุญาตเคยดำเนินกิจการสถานีบริการก๊าซก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดบุรี พ.ศ. ๒๕๔๕ และสามารถดำเนินกิจการที่ต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวต่อไปได้ แต่หากภายหลังมีการยื่นขออนุญาตเพื่อดำเนินกิจการที่แตกต่างไปจากที่เคยได้รับอนุญาตและมีลักษณะขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอดังกล่าวได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการก๊าซ ได้ยื่นหนังสือขออนุญาตปรับปรุงสถานีบริการก๊าซ และขอจัดตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายเพิ่มเติม แต่ผู้อำนวยการสำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ ๓ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกรมธุรกิจพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่อนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่บริเวณนั้นเป็นพื้นที่สีแดง ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดบุรี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการสถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซ ตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ และห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการสถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับกับตนได้ เพราะผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงควรได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในการประกอบกิจการสถานีบริการก๊าซก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดบุรี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เมื่อพิจารณาคำขอประกอบกับแบบแสดงแผนผังบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการบรรจุก๊าซแก่ยานพาหนะของผู้ฟ้องคดีมีได้มีลักษณะเป็นการซ่อมแซม จึงไม่อาจฟังได้ว่าการขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เคยใช้มาก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดบุรี พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงก่อนมีการใช้บังคับกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๓/๒๕๔๙)







## บทที่ ๕

### คดีปกครองเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

การที่คณะกรรมการสรรหา กทช. ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กทช. ที่แน่นอนชัดเจน แต่ใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นครั้งคราวแล้วเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ใหม่ตามความต้องการของตน แสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพหลักเกณฑ์ที่ตนเองตั้งขึ้น ความบกพร่องดังกล่าวทำให้กระบวนการคัดเลือกขาดความน่าเชื่อถือ และอาจนำไปสู่การดำเนินการที่มีลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือโดยไม่สุจริต

การที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการใดถือเป็นที่สุดท้ายนั้น ย่อมหมายถึงความเป็นที่สุดหรือเสร็จเด็ดขาดเฉพาะแต่ในฝ่ายบริหาร ดังนั้น คำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็น กทช. แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกฟ้องว่า คณะกรรมการสรรหา กทช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการคัดเลือกและประกาศรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กทช. จำนวน ๑๔ คน เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขการกำหนดสาขาความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกต่างจากที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำหนด และจัดผู้สมัครลงในสาขาต่างๆ ไม่ตรงตามความจำนงของผู้สมัคร อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้สมัครบางคนให้มีโอกาสได้รับการคัดเลือก ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กทช. โดยให้ผู้สมัครระบุความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในสาขาความเชี่ยวชาญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และอาจระบุมากกว่า ๑ สาขาก็ได้ ซึ่งมีทั้งสิ้น ๙ สาขา คือ กิจการโทรคมนาคม เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน และกิจการท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แบ่งผู้สมัครจำนวน ๗๒ คน ออกเป็นกลุ่มต่างๆ ตามสาขาดังกล่าวเป็น ๗ กลุ่ม ทั้งนี้ ได้มีการนำสาขาวิชาและสาขาวัฒนธรรมรวมไว้ในกลุ่มเดียวกัน และนำสาขา กฎหมายมหาชนและสาขากิจการท้องถิ่นรวมไว้ในกลุ่มเดียวกันด้วย และได้กำหนดการคัดเลือกออกเป็น ๓ รอบ โดยรอบแรกคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือ ๘ คนต่อกลุ่ม จะเหลือผู้สมัครในรอบสอง ๕๖ คน ในรอบสองคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือ ๒๘ คน และรอบสุดท้ายคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือ ๑๔ คน



ในการคัดเลือกรอบแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้คะแนนผู้สมัคร โดยพิจารณาคุณสมบัติจากใบสมัครและจัดเรียงลำดับผู้ผ่านการคัดเลือกตามคะแนน จากสูงไปต่ำเพื่อคัดผู้สมัครให้เหลือ ๘ คนต่อกลุ่ม เมื่อคณะอนุกรรมการฯ เสนอผลการพิจารณาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับมีมติเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ให้คัดเลือกผู้ที่มีคะแนนตั้งแต่ ๖๐ คะแนน ขึ้นไป ทำให้มีผู้ผ่านการคัดเลือกจำนวน ๔๖ คน และยังมีมติให้ปรับคะแนนของผู้สมัครแต่ละคน ในรอบแรกให้เป็นร้อยละ ๗๐ เพื่อนำไปรวมกับคะแนนสัมภาษณ์อีกร้อยละ ๓๐

ในการคัดเลือกรอบที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้สัมภาษณ์และให้คะแนนโดยคิด ค่าเฉลี่ยจากคะแนนของกรรมการทั้งหมดและจะคัดผู้สมัครให้เหลือ ๒๘ คน ในรอบนี้มีผู้สมัคร ขอลงตัวก่อนการสัมภาษณ์จำนวน ๔ คน เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์และสรุปผลการ ให้คะแนนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จากเดิมเป็นการใช้เกณฑ์คะแนน ขึ้นต่ำโดยผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจะต้องได้ ๗๐ คะแนนขึ้นไป ผลปรากฏว่ามีผู้ผ่านการคัดเลือก ในรอบนี้จำนวน ๑๘ คน

ในการคัดเลือกรอบสุดท้าย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเกณฑ์ในการตัดสินโดยใช้คะแนน ประกอบกับคุณสมบัติความรู้ความชำนาญตามกลุ่มที่กำหนดไว้ ๗ กลุ่ม โดยกำหนดสัดส่วน จำนวนผู้สมัครในแต่ละกลุ่มความเชี่ยวชาญที่ควรได้รับการคัดเลือกตามความสำคัญ ของกลุ่มและในรอบนี้ได้มีการย้ายกลุ่มผู้สมัครโดยอ้างความเหมาะสม อันเป็นการเอื้อประโยชน์ ให้กับผู้สมัครบางคน ทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับการคัดเลือก

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อ เป็น กทช. จำนวน ๑๔ คน เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อ้างอิงบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กทช. และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกผู้หนึ่ง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในกระบวนการสรรหา กทช. นั้น แม้ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๐ จะไม่ได้บัญญัติ วิธีการหรือขั้นตอนในการสรรหา กทช. ไว้อย่างละเอียด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการในการสรรหาตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่โดยที่ภารกิจในการสรรหา กทช. เป็นการให้สิทธิและโอกาสแก่ผู้สมัครทุกคนที่จะได้รับการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ เป็นธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ทั้งที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดและ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดเลือกที่แน่นอนชัดเจน แต่ใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นครั้งคราวแล้วเปลี่ยนแปลง หลักเกณฑ์ใหม่ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องการ แม้ไม่มีข้อห้ามตามกฎหมาย แต่การดำเนินการ ดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สมัคร จึงควรเปิดเผยให้ทราบ ทัวกันก่อนการสมัคร นอกจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์วิธีการในการคัดเลือกแต่ละรอบ ไม่มีเหตุผลเพียงพอทำให้ขาดความน่าเชื่อถือแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการ



กำหนดหลักเกณฑ์ และการไม่เคารพในหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ตนเองตั้งขึ้น ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือโดยไม่สุจริต เช่น การพิจารณาให้คะแนนผู้สมัคร ให้มีการจัดแบ่งกลุ่มผู้สมัครควบคู่กันไปกับการให้คะแนนแต่ละคน แต่ได้ทำการคัดเลือกโดยพิจารณาคะแนนที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับเรียงตามลำดับโดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มใด เพิ่งมีการพิจารณาเรื่องการแบ่งกลุ่มผู้สมัครตามสาขาความเชี่ยวชาญในรอบสุดท้ายของการคัดเลือก โดยกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้สมัครที่พึงจะมีในแต่ละสาขาความเชี่ยวชาญ ทำให้ผู้สมัครบางคนแม้จะได้คะแนนรวมสูงกว่าผู้สมัครคนอื่นกลับไม่ได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดกลุ่มผู้สมัครโดยมีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มให้ผู้สมัครบางคน แสดงถึงความไม่แน่นอนในการใช้ดุลพินิจ เปิดช่องให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจได้ตลอดเวลา แสดงความผิดปกติในการดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครตั้งแต่ต้น การเปลี่ยนแปลงกลุ่มให้ผู้สมัครบางรายไม่มีเหตุผลอันสมควร และมีผลทำให้ผู้สมัครบางรายได้รับการคัดเลือก อันเป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครบางราย แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือโดยไม่สุจริต

สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า การดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรเสนอชื่อเป็น กทช. ต่อวุฒิสภานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเรื่องที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการใช้ดุลพินิจเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการที่จะพิจารณาเลือกหรือไม่เลือกบุคคลใด บุคคลทั้งหลายทั้งปวงย่อมไม่มีสิทธิโต้แย้งการใช้ดุลพินิจเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจนั้นย่อมต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวได้ นั้น เมื่อปรากฏว่ากรณีตามข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หรือในกฎหมายใดที่ให้อำนาจการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าเป็นดุลพินิจเสร็จเด็ดขาดที่ไม่มีผู้ใดมีสิทธิโต้แย้งได้ อีกทั้งในคดีปกครองนั้น แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้เป็นที่สุด ก็หมายถึงความเป็นที่สุดหรือเสร็จเด็ดขาดเฉพาะแต่ในฝ่ายบริหารเท่านั้น หากคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ย่อมถูกฟ้องร้องต่อศาลได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ในการพิจารณาของศาลปกครองก็ได้พิจารณาแต่เพียงในกรอบที่ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาคุณสมบัติหรือความเหมาะสมของผู้เข้ารับการคัดเลือกว่า ผู้สมัครรายใดมีความเหมาะสมมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ตามความเข้าใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการสรรหา กทช. เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็น กทช. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๕๕)



๒. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้ทำสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนเพื่อขยายบริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคกับบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) แต่ต่อมา ทศท. ได้เปลี่ยนสถานะ เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถือได้ว่า ทศท. เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายอื่น และมี กทข. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแล ดังนั้น อำนาจของ ทศท. ในการกำกับดูแลบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ให้ปฏิบัติตามสัญญาฯ ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทข. จึงหมดสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงต้องระงับการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีต่อบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน)

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือ ทศท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ มีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการโทรศัพท์แต่เพียงผู้เดียวในประเทศและมีอำนาจให้ผู้ใดเข้าร่วมการงานเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ได้ ต่อมา ทศท. ได้ทำสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนเพื่อขยายบริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคจำนวน ๑ ล้านเลขหมาย กับ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) และสัญญาดังกล่าวให้อำนาจ ทศท. ในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำตามสัญญาของผู้สัญญาได้ และในสัญญาข้อ ๓๗ กำหนดว่าในกรณีสถานภาพของ ทศท. เปลี่ยนแปลงไป อำนาจหน้าที่อันเป็นของ ทศท. รวมทั้งอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการบำรุงรักษาจะไม่โอนไปเป็นของเอกชนใดจนสามารถมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมผู้สัญญาได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ ทศท. เป็นของกระทรวงคมนาคม ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เปลี่ยนสถานะ ทศท. เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ทั้งหมดของ ทศท. ไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป และได้จดทะเบียนบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ทำให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ทั้งหมดของ ทศท. โอนมาเป็นของบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า สถานภาพของ ทศท. เปลี่ยนแปลงไปจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนอำนาจหน้าที่



ในการตรวจสอบควบคุมของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาไปเป็นของกระทรวงคมนาคมตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอม เนื่องจากเห็นว่า ทศท. ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพ แต่อย่างไร ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับ ทศท. และต่อมายังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งพนักงานเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดีอีกหลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจกระทำได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนรวมทั้งอำนาจในการกำหนดมาตรฐานในการบำรุงรักษาไปยังกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายและการบริหารการโทรคมนาคมตามกฎหมายปัจจุบัน และในระหว่างการดำเนินการนั้นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการใช้อำนาจหน้าที่ที่ขัดแย้งกับสัญญาดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการงานเพื่อให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค จำนวน ๑ ล้านเลขหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการดังกล่าวร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบมาตรา ๖ และมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นฐานอำนาจในการลงนามผูกพันตามสัญญาเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาใช้บังคับโดยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งระบบ และนอกจากอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแล้ว พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดเพิ่มเติมว่า อำนาจหน้าที่ของ กทช. นั้นยังต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายนี้ได้มีบทเฉพาะกาลในมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ กำหนดให้ กทช. ดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์ให้แก่ ทศท. ตามลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ขอบเขตการให้บริการ รวมทั้งสิทธิต่างๆ ในการให้บริการโทรคมนาคมเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของ ทศท. ดังกล่าว ถ้าได้มีการให้อินุญาต สัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดให้เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น ยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมนั้นต่อไปจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง และกำหนดให้การประกอบกิจการของผู้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้และตามเงื่อนไขที่ กทช.



กำหนด บนพื้นฐานของหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกันกับผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้ด้วย บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญาที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมจาก ทศท. เพื่อให้สามารถประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อไปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดี ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ประกอบกิจการจึงไม่อาจอ้างการกำกับดูแลการปฏิบัติตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนว่าเป็นอำนาจของ กทช. ได้ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงฟังไม่ขึ้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วนซึ่งเป็นอำนาจของ กทช.

ในส่วนคำขอที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนรวมทั้งอำนาจในการกำหนดมาตรฐานในการบำรุงรักษาไปยังกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายและการบริหารการโทรคมนาคมตามกฎหมายปัจจุบันนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวและเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมพร้อมกันไปด้วย กลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามหลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นเพียงผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่งเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี และมี กทช. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลแทนผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้มีการแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเสรีและเป็นธรรมแล้ว อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำกับดูแลผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. จึงหมดสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย นิติสัมพันธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีคงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนในเรื่องอื่นๆ ที่มีได้เป็นอำนาจของ กทช. เท่านั้น โดยศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้โอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ไปเป็นของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๔/๒๕๕๑)



## บทที่ ๖

### คดีปกครองเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)

##### ๑.๑ การดำเนินการสรรหา กสช. โดยกรรมการสรรหาที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับความไม่เป็นกลาง

กระบวนการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เป็นการกระทำทางปกครอง ถ้ามีกรรมการสรรหา กสช. คนใดมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง เช่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้สมัครเป็น กสช. เป็นต้น กรรมการสรรหาที่ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดการพิจารณาและให้คณะกรรมการที่เหลือมีมติว่า กรรมการคนนั้นจะมีอำนาจพิจารณาคัดเลือก กสช. ต่อไปได้หรือไม่ หากไม่ดำเนินการเช่นนั้นแต่กลับพิจารณาคัดเลือก กสช. ต่อไป ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อันมีผลทำให้การสรรหาที่ได้กระทำไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย

##### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) แต่ไม่ได้รับการคัดเลือก ฟ้องว่า คณะกรรมการสรรหา กสช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกต่อไป และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นหน่วยงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวาระเริ่มแรก ได้ร่วมกันดำเนินการคัดเลือก กสช. จำนวน ๑๔ คน เพื่อเสนอรายชื่อต่อวุฒิสภาพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยขัดต่อมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ กรรมการสรรหา กสช. หลายคนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อทั้งทางตรงและทางอ้อมกับผู้สมัคร และได้คัดเลือกผู้สมัครที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อกันทางตำแหน่งราชการ และทางธุรกิจ ให้เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง และมีเหตุน่าเชื่อว่าผู้ที่ได้รับคัดเลือกหลายคนมีผลประโยชน์ส่วนตนอาจจะขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง กสช. เนื่องจากมีตำแหน่งในทางธุรกิจด้านสื่อสารมวลชน



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณาสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตั้งอยู่บนฐานแห่งความเที่ยงธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ กับเรื่องที่พิจารณา หรือมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา ซึ่งทำให้เห็นว่าการพิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นจะขาดความเที่ยงธรรมหรือไม่เป็นกลางแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ก็ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นต่อไป และต้องดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามนัยมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีของพลโท ส. กรรมการสรรหา กสช. ที่เป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ ในขณะที่พิจารณาคัดเลือก กสช. มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก เป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัท ท. และบริษัทอื่นอีก ๔ บริษัท ซึ่งทำธุรกิจด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์กับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ในการคัดเลือกผู้สมัคร กสช. ของพลโท ส. ดังกล่าวมิได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่กระทำในฐานะผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ และอยู่ในฐานะตัวแทนของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก เป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจกับ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกทั้ง ๕ แห่ง จึงเห็นได้ว่าพลโท ส. กระทำเพื่อประโยชน์ของกิจการ ที่ตนเป็นตัวแทน ในขณะที่มีผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ คน คือ พลเอก ธ. มีตำแหน่งเป็นประธานที่ปรึกษาผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และรองศาสตราจารย์ ส. มีตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัท ท. หากบุคคลทั้งสองได้รับเลือกให้เป็น กสช. ย่อมเอื้อประโยชน์ในธุรกิจที่พลโท ส. เป็นตัวแทน สำหรับกรณีของนาย จ. กรรมการสรรหา กสช. ที่เป็นผู้แทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์ และประกอบอาชีพเป็นพนักงานของบริษัท บ. ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการเงินและเลขานุการบริษัท ซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับธุรกิจดำเนินการออกอากาศและสื่อโฆษณา การจัดหาและผลิตรายการโทรทัศน์เช่นเดียวกับ นาย อ. ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. และนาย ค. ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. อีกคนหนึ่งก็เป็นลูกจ้างของบริษัท บก. และเป็นกรรมการบริษัท ช. ซึ่งทั้งสองบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทย่อยของบริษัท บ. แสดงให้เห็นว่าบุคคลทั้งสามนี้มีตำแหน่งเป็นผู้ประกอบอาชีพที่มีส่วนได้เสียร่วมกันโดยตรงในธุรกิจด้านสื่อมวลชน แม้นาย จ. จะเป็นตัวแทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์แต่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นลูกจ้างที่มีสภาพเป็นตัวแทนของบริษัทซึ่งเป็นนายจ้างด้วย กรณีจึงถือว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาคัดเลือก กสช. ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อกรรมการสรรหาดังกล่าวมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาคัดเลือก กสช. ขัดต่อหลักความเป็นกลาง กรรมการจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ที่ประชุมทราบว่า มีกลุ่มองค์กรภาคประชาชนขอให้ทบทวนกระบวนการสรรหา กสช. ดังกล่าว แม้กลุ่มองค์กรภาคประชาชนจะไม่ได้เป็นคู่กรณีในการ





พิจารณาทางปกครอง แต่ก็มีสิทธิตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบปัญหาเรื่องกรรมการสรรหาฯ บางคนมีส่วนได้เสียกับผู้สมัครแล้ว จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะต้องหยุดการพิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีมติว่ากรรมการสรรหาฯ ที่มีเหตุไม่เป็นกลางทั้งสองจะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือไม่ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้กรรมการสรรหาฯ เพียงสองคนมีปัญหาเรื่องความไม่เป็นกลาง แต่เนื่องจากการพิจารณาคัดเลือก กสช. นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีมติคัดเลือกเป็นรายบุคคล แต่กำหนดให้กรรมการสรรหาฯ แต่ละคนลงคะแนนเลือกผู้สมัครพร้อมกันทั้ง ๑๔ คน ในคราวเดียวกัน เมื่อกรรมการสรรหาฯ ที่มีเหตุความไม่เป็นกลางได้ลงมติเลือกผู้สมัคร โดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๓) ดังที่กล่าวข้างต้น และมีได้แยกมติของกรรมการสรรหาฯ ที่มีเหตุไม่เป็นกลางกับผู้สมัครที่มีส่วนได้เสียออก แต่ได้ถือเอาผลคะแนนรวมของกรรมการทุกคนในการคัดเลือกผู้สมัครจำนวน ๑๔ คน เป็นมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการคัดเลือกผู้สมัครทั้ง ๑๔ คน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่คัดเลือกผู้สมัคร ๑๔ คน ให้เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๔๖)

**๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการสรรหา กสช. และผู้เข้ารับการสรรหา**  
 อันอาจเป็นเหตุให้การสรรหา กสช. มีความไม่เป็นกลาง องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กสช. และคุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช.

การที่กรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. บางคน พ้นจากการเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์เป็นเวลาานพอสมควร ความสัมพันธ์ทางธุรกิจดังกล่าวจึงได้หมดสิ้นไปแล้ว ก่อนที่จะร่วมเป็นคณะกรรมการหรือได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช.

การที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบว่าผู้แทนองค์กรเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหา กสช. พ้นสภาพความเป็นผู้แทนขององค์กรนั้นแล้ว แต่ไม่ได้จัดให้มีการคัดเลือกกรรมการสรรหา กสช. ในกลุ่มผู้แทนองค์กรเอกชนแทนบุคคลดังกล่าว ย่อมทำให้คณะกรรมการสรรหา กสช. ไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย



บุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. จะต้องพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ทางด้านต่าง ๆ เป็นที่ตั้ง และเสริมด้วยการที่มีความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การที่คณะกรรมการสรรหากสช. คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. จากผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกับที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

### สรุปข้อเท็จจริง

สืบเนื่องจากคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๔/๒๕๔๖ ให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสรรหากกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. เพราะกระบวนการสรรหากสช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีกรรมการสรรหากสช. บางราย (พลโท ส. และนาย ฉ.) มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาคัดเลือก กสช. ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคณะกรรมการสรรหากสช. ก็มีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้ ภายหลังจากนั้น มีกรรมการสรรหากสช. บางส่วนได้ลาออก สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้ดำเนินการสรรหาและประกาศรายชื่อกรรมการสรรหากสช. เพิ่มเติมจากที่ได้ลาออกไป ต่อมา คณะกรรมการสรรหากสช. ชุดใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ดำเนินการสรรหากสช. โดยไม่เปิดรับสมัครใหม่แต่จะให้ผู้สมัครเดิมจำนวน ๑๐๓ คน ยืนยันการสมัครและกรอกใบสมัครใหม่ และให้นำหลักเกณฑ์การคัดเลือก กสช. และประกาศเดิมมาเป็นแนวทางในการจัดทำประกาศฉบับใหม่ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. จำนวน ๑๔ คน ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ และออกประกาศลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ พร้อมทั้งเสนอรายชื่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในวันเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการคัดเลือกดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำผู้สมัครที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกในครั้งก่อนจำนวน ๒๘ คน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วยมาพิจารณาคัดเลือกใหม่ แต่กลับให้ผู้สมัคร ทั้ง ๑๐๓ คน ยืนยันใบสมัครใหม่ มีผู้ยืนยันการสมัครจำนวน ๓๖ คน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้สมัครที่ไม่ผ่านการคัดเลือกโดยชอบในครั้งก่อนกลับมีสิทธิยื่นใบสมัครใหม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เสนอรายชื่อเป็น กสช. อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องความไม่เป็นกลางของกรรมการสรรหากสช. บางราย คือ พลเอก ส. (ในคดีก่อน ดำรงตำแหน่งพลโท) ที่มีความสัมพันธ์กับผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก รวมทั้ง ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสรรหาในส่วนของตัวแทนองค์กรเอกชนบางราย ซึ่งเดิมเป็นตัวแทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหากสช. ในส่วนของตัวแทนองค์กรเอกชน ต่อมา เมื่อได้พ้นสภาพความเป็นผู้แทนของสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยแล้ว



จะถือว่านาย ส. มีคุณสมบัติเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนในการเป็นกรรมการสรรหา กสช. หรือไม่ อีกทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครบางรายว่าจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญจริงตามที่ระบุหรือปรากฏจากพยานหลักฐานหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหา กสช. ชุดใหม่ กระบวนการสรรหา และประกาศรายชื่อผู้บุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช.

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริงในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กรรมการสรรหา กสช. พลเอก ส. ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ได้พ้นจากการเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์กับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมามีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ ให้คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. เฉพาะจากบุคคลที่เป็นผู้สมัครเดิมเป็นเวลาประมาณ ๑ ปี ๑๐ เดือน ส่วนรองศาสตราจารย์ ส. ได้พ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัท ท. ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมามีมติดังกล่าวประมาณ ๘ เดือน อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกรองศาสตราจารย์ ส. ภายหลังจากที่ พลเอก ส. ได้พ้นจากการเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ประมาณ ๒ ปี และหลังจากรองศาสตราจารย์ ส. พ้นจากการเป็นกรรมการบริษัทฯ ประมาณ ๑ ปี สำหรับพลเอก ธ. ซึ่งเป็นผู้ได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. อีกท่านหนึ่งนั้น ได้เกษียณอายุราชการจากตำแหน่งผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมามีมติให้คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. เฉพาะจากบุคคลที่เป็นผู้สมัครเดิมเป็นเวลาประมาณ ๑ ปี ๑๐ เดือน และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาคัดเลือกพลเอก ธ. เป็นเวลาประมาณ ๒ ปี เช่นกัน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนานพอสมควรที่จะทำให้ไม่อาจรับฟังได้ว่าความสัมพันธ์ทางธุรกิจดังกล่าวยังคงมีอยู่ ศาลจึงเห็นว่าความสัมพันธ์ทางธุรกิจอันเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางระหว่างพลเอก ส. กับรองศาสตราจารย์ ส. และพลเอก ธ. ได้หมดสิ้นไปแล้ว

สำหรับกรณีปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากการเป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนของกรรมการสรรหา กสช. บางรายนั้น มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้แทนกลุ่มองค์กรเอกชนองค์กรละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวนสี่คนเป็นกรรมการสรรหา กสช. ถึงแม้ว่าเมื่อทำการคัดเลือกแล้ว ผู้แทนกลุ่มองค์กรเอกชนจะหมดภาระหน้าที่ และไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้แทนองค์กรเอกชนที่คัดเลือกตนเองเป็นกรรมการสรรหา กสช. ต่อไปอีกก็ตาม แต่ในเบื้องต้นผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหา กสช. จะต้อง



คุณสมบัติเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนที่ส่งตนเองเข้าสมัคร หากองค์กรยกเลิกหรือยุติความเป็นผู้แทนของบุคคลที่ส่งไปคัดเลือก ความเป็นผู้แทนของบุคคลดังกล่าวย่อมหมดไปด้วย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ส. ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหา กสช. ได้พ้นสภาพความเป็นผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ ไปแล้ว ต้องถือว่า นาย ส. พ้นจากการเป็นกรรมการสรรหา กสช. ไปด้วย การที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ทราบที่นาย ส. ได้พ้นสภาพความเป็นผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ แล้ว แต่ไม่ได้มีการจัดให้ผู้แทนกลุ่มองค์กรเอกชนคัดเลือกกรรมการสรรหา กสช. แทนนาย ส. กรรมการสรรหา กสช. ในกลุ่มผู้แทนองค์กรเอกชนจึงไม่ครบองค์ประกอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ เป็นเหตุให้คณะกรรมการสรรหา กสช. ไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด จึงเท่ากับว่าคณะกรรมการสรรหา กสช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทำให้ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหา กสช. ในคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

ส่วนกรณีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. ที่ได้รับการคัดเลือก นั้น มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา กสช. พิจารณาคัดเลือก กสช. จากบุคคลผู้มีความรู้ หรือมีความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ด้านต่างๆ ตามที่กฎหมายระบุไว้ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของแต่ละด้านที่กฎหมายคาดหวังว่าความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาโดยเอาความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ทางด้านต่างๆ เป็นตัวตั้ง และเสริมด้วยการที่มีความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สำหรับกรณีการคัดเลือกผู้มีความเชี่ยวชาญทางการศึกษานั้น ศาลเห็นว่า การเป็นผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษากับการเป็นผู้สอนวิชาเฉพาะด้านในสถานศึกษาย่อมไม่เหมือนกัน การที่รองศาสตราจารย์ พ. สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านนิเทศศาสตร์ แม้จะสอนในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วยก็ตาม แต่เป็นคนละเรื่องกับการเป็นผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา ส่วนกรณีของความเชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจก็เช่นเดียวกัน ศาลเห็นว่า การที่นาย ว. ระบุความสำเร็จในด้านการศึกษา ฝึกอบรมและดูงาน ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจ ในประวัติการทำงาน มีประวัติการเป็นกรรมการที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญหลายแห่ง ก็เป็นคนละเรื่องกับการมีความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น การที่คณะกรรมการสรรหา กสช. คัดเลือกบุคคลที่สมควรเสนอรายชื่อเป็น กสช. เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา จากผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกับที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศรายชื่อของคณะกรรมการสรรหา กสช. เรื่อง บุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙)



## ๒. กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การจัดทำสัญญาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ในกิจการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบก่อนมีการลงนามในสัญญาตามมาตรา ๒๑<sup>๑๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เช่นนั้นข้อสัญญาดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชน เข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารข้อเสนอการร่วมงานและดำเนินการ สถานีวิทยุโทรทัศน์ข้างต้นได้กำหนดถึงผลประโยชน์ที่เอกชนจะให้แก่รัฐไว้ว่า ผู้ประกอบการ จะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่รัฐนับแต่วันลงนามในสัญญา ซึ่งค่าตอบแทนจะต้อง เทียบได้ไม่น้อยกว่าอัตรารายได้รวมก่อนหักภาษีและค่าใช้จ่ายใดๆ โดยบริษัทจะต้องเสนออัตรา ร้อยละของรายได้รวมดังกล่าวในข้อเสนอที่ยื่นต่อผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนด เกี่ยวกับผังรายการไว้ว่า ผังรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ต้องมีรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าว ซึ่งผลการคัดเลือกปรากฏว่าบริษัท อ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมงานและดำเนินการข้างต้น ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ จนเสร็จสิ้นแล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างสัญญาและได้ส่งร่างสัญญา ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป แต่ปรากฏว่าในระหว่างการ พิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการกำหนดข้อสัญญาให้มีการเปิด เจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในข้อ ๕

<sup>๑๑๔</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจาก วันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณา เสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด



ของร่างสัญญา จากนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการลงนามในร่างสัญญาในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘

ต่อมา ภายหลังจากที่ดำเนินงานตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๕ ของสัญญา โดยอ้างเหตุผลว่าการที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ปรับลดค่าสัมปทานและขอให้พิจารณาแก้ไขข้อสัญญาโดยการยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่ออนุญาโตตุลาการ ซึ่งอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ เช่น ให้ชดเชยความเสียหาย จำนวน ๑,๗๐๐ ล้านบาท และให้มีการแก้ไขสัญญาตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยการปรับลดผลประโยชน์ตอบแทน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของอนุญาโตตุลาการ

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่รัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีให้สัมปทาน และตามสัญญาพิพาทเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การดำเนินการข้างต้นต้องมีการนำร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงเห็นได้ว่าอำนาจตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังนั้น ร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นการขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกผู้เสนอราคา



ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอรายการอื่นที่เสนอตัวเข้าร่วมงาน การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญา ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ไว้ในสัญญา โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐ ดังนั้น สัญญา ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการ จึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญา ในข้อ ๕ วรรคสี่ดังกล่าว ประกอบกับการที่ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับ สัดส่วนการเสนอรายการต่าง ๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญา ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏ ต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาด ดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.๒๕๔๕ พิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙)







## คดีปกครองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ

๑. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจซึ่งดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญและต้องเป็นไปเพื่อปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการผู้มีส่วนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้โดยเคร่งครัด การแต่งตั้งผู้มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บมจ. กฟผ. ถือได้ว่าเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทไม่มีความเป็นกลาง และเป็นกรณีที่ไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้กับกรณีนี้ จึงมีผลทำให้การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลในทางกฎหมาย

เมื่อตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี<sup>๑๑๑</sup> เป็นตำแหน่งอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทำนองเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อ ๕ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ การดำเนินการของคณะกรรมการ

<sup>๑๑๑</sup> ตำแหน่ง “ผู้ช่วยรัฐมนตรี” ตามข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๓๐ คน ประกอบเป็นคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในฐานะคณะกรรมการหรือแยกกันปฏิบัติหน้าที่ โดยเรียกว่า ผู้ช่วยรัฐมนตรี ตามด้วยชื่อกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงใด ให้ปฏิบัติงานในฐานะผู้ช่วยของรัฐมนตรีทั้งหลายในกระทรวงนั้น เพื่อประโยชน์ราชการทั่วไปของกระทรวงนั้น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ภารกิจสำคัญของ ผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรีในการอำนวยความสะดวกการบริหารประเทศ หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นภารกิจทำนองเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี หรือเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในทางกฎหมายจึงถือว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วยเช่นกัน



จัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และที่คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ได้จัดทำสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยติดต่อกันในฉบับเดียวกันไม่น้อยกว่าสามวัน ตามข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังคงให้ บมจ. กฟผ. มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีผลให้อำนาจมหาชนข้างต้นโอนไปเป็นของ บมจ. กฟผ. ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ

#### สรุปข้อเท็จจริง

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวก (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีบุคคลซึ่งทำธุรกิจโทรคมนาคมร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงขัดต่อมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และก่อนตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบขั้นตอนรวมทั้งเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะของ กฟผ. เป็น บมจ. กฟผ. และเป็นการโอนสิทธิและทรัพย์สินของ กฟผ. ไปเป็นของ บมจ. กฟผ. ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการเวนคืนที่ดินซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด นั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอนอย่างต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน ซึ่งเมื่อ



แต่ละขั้นตอนดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา ๒๖ และออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้ และโดยที่การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ และต้องเป็นไปเพื่อปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว จึงต้องมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ถือเป็นสาระสำคัญของการดำเนินการข้างต้น โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้น กำหนดโครงสร้างการบริหาร รายชื่อกรรมการบริษัท จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท ตลอดจนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น คุณสมบัติของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทในหน้าที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงต้องมีคุณสมบัติพิเศษแตกต่างจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการหรือดำเนินการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีผลเฉพาะระหว่างคู่กรณีเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการประกอบกิจการของ บมจ. กฟผ. ตามที่ระบุในหนังสือบริคณห์สนธิ ได้แก่ การประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบสื่อสารโทรคมนาคมและจัดจำหน่ายเครื่องมือ รวมทั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคม ประกอบกับปรากฏตามหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญของบริษัทฯ ว่ามีการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบส่งข้อมูลด้วยการติดตั้งเส้นใยแก้วนำแสงภายในสายดินของระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยให้ผู้ประกอบการภายนอกใช้ระบบรับส่งข้อมูลดังกล่าวโดยเรียกเก็บค่าตอบแทน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บมจ. กฟผ. ได้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการและประธานกรรมการของบริษัทเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการทำนองเดียวกันกับ บมจ. กฟผ. ข้างต้น รวมทั้ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ กฟผ. และ บมจ. กฟผ. ต้องซื้อก๊าซธรรมชาติจากบริษัทดังกล่าว ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ ด้วย จึงถือว่าการกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. ที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของ บมจ. กฟผ. อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ



การมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการฯ ถือได้ว่าเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไม่มีความเป็นกลาง และไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้กับกรณีนี้ จึงมีผลทำให้การกระทำใดๆ ของคณะกรรมการฯ ข้างต้นเสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลทางกฎหมาย

สำหรับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ ต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำหนด โดยในข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ ได้แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งศาลเห็นว่า ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทำนองเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อ ๕ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฯ การดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชุดดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมิได้จัดทำสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น การสรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาที่พิพาทเพื่อประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยติดต่อกันในฉบับเดียวกันไม่น้อยกว่าสามวันตามข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฯ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสทราบล่วงหน้าและเตรียมข้อมูลสำหรับแสดงความคิดเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ โดยได้ดำเนินการประกาศในหนังสือพิมพ์แยกเป็น ๓ ฉบับ ฉบับละ ๑ วัน ซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว อันเป็นการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ



นอกจากนี้ ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)ฯ ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ กฟผ. มีอยู่เดิมตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจ กฟผ. ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ การที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวยังคงให้อำนาจ บมจ. กฟผ. ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงมีผลให้อำนาจมหาชนข้างต้นโอนไปเป็นของ บมจ. กฟผ. ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับเดียวกัน ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เนื่องจากการให้ บมจ. กฟผ. มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายเอกชนไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น การกำหนดให้อำนาจข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญฯ

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)ฯ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมมีผลถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ด้วย เมื่อการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นของ บมจ. กฟผ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมารวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้ง บมจ. กฟผ. ตลอดจนการออกพระราชกฤษฎีกาพิพาททั้งสองฉบับ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)ฯ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เสียไปด้วยเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับข้างต้นตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๘)

**๒. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)**

เมื่อการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เปลี่ยนสถานะจากองค์การของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน ไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัดแล้ว จึงมิได้มีสถานะเป็นองคคพยของรัฐอีกต่อไป และไม่อาจมีอำนาจมหาชนของรัฐ



รวมทั้ง ไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ ปตท. ที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแทนรัฐได้ จึงต้องโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว รวมทั้ง สิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ กลับไปเป็นของรัฐ

เมื่อการดำเนินการแปลงสภาพ ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ล่วงเลยขั้นตอนของการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว หากให้มีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทิ้งสองฉบับดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ประกอบกับการพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้ง ได้มีการดำเนินการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว อีกทั้ง เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาข้างต้นก็ได้ร้ายแรงถึงขนาด กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ดำเนินการเปลี่ยนสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไปเป็นรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกระบวนการเปลี่ยนสภาพและการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เนื่องจากส่งผลให้มีการโอนทรัพย์สินและสิทธิซึ่งเดิมเป็นของ ปตท. ไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ปตท. ได้มาจากการเวนคืนก่อนการแปลงสภาพ ที่ดินคลังน้ำมันซึ่งเดิมเป็นขององค์การเชื้อเพลิงที่ได้มาจากการเวนคืน และที่ดินตามแนวท่อก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์อันเป็นส่วนควบของที่ดินดังกล่าว ได้แก่ โรงงานแยกก๊าซ สถานีควบคุมระบบก๊าซ และท่อก๊าซฝังใต้ดิน ซึ่งล้วนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีการโอนสิทธิการใช้ที่ดินรวมทั้งระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติอันเป็นทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดินไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทเอกชน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔



ได้รับเอกสิทธิ์เหนือสาธารณชนทั่วไปโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุด จึงขัดต่อมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเปลี่ยนแปลงสถานะของ ปตท. ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยการเปลี่ยนทุนของ ปตท. เป็นหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ ปตท. เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนั้น เมื่อ ปตท. เปลี่ยนสภาพจากองค์การของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมิได้มีสถานะเป็นองค์การของรัฐอีกต่อไป และไม่อาจมีอำนาจมหาชนของรัฐ รวมทั้งไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ ปตท. ที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแทนรัฐได้ จึงต้องโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวกลับไปเป็นของรัฐ โดยอาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวออกตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยการอนุมัติโอนสินทรัพย์ของ ปตท. ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐให้เสร็จสิ้นก่อนวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังคงมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ปตท. เคยมีอยู่ต่อไป แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ สำหรับการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปยังบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือเป็นทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๑๒๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะในกิจการของรัฐ ทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งรวมถึงท่อส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าว เป็นทรัพย์สินของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติ



ของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ส่วนทรัพย์สินที่เป็นทอส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบทอส่งก๊าซชาตินั้น ถือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการที่ ปตท. ซึ่งเป็นองค์การของรัฐ ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และจ่ายเงินค่าทดแทนโดยใช้เงินของ ปตท. ให้แก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียมอันเป็นกิจการของรัฐโดยเฉพาะ ซึ่งแม้ว่าการวางทอส่งก๊าซชาตินั้นจะไม่ได้ตกเป็นส่วนควบของที่ดิน แต่เมื่อการวางระบบทอส่งก๊าซชาตินั้นต้องมีการกำหนดเขตระบบการวางทอ และเครื่องหมายแสดงเขตระบบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แสดงว่ามีการกำหนดแนวเขตระบบทอส่งก๊าซชาติไว้แน่นอน อีกทั้งต้องฝังให้ติดตึกรถราถาวรหรือประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน จึงมีลักษณะเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินในลักษณะติดตึกรถราเป็นการถาวรซึ่งเคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่าย จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทรัพย์สินส่วนที่เป็นทอส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบทอส่งก๊าซชาติ รวมถึง ทรัพย์สินที่ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางทอ เช่น ท่อส่งน้ำมัน ซึ่งใช้อำนาจมหาชนของรัฐดำเนินการเช่นเดียวกับระบบทอส่งก๊าซชาติ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สินดังกล่าวกลับไปเป็นของกระทรวงการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เช่นเดียวกับกรณีการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงการคลัง

เมื่อปรากฏว่า การเปลี่ยนสภาพ ปตท. ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ดำเนินการจนล่วงเลยขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และมีการจดทะเบียนจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นบริษัทมหาชนจำกัด จนกระทั่งมีการนำหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้าจดทะเบียนและซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเวลาล่วงเลยไปถึง ๕ ปี โดยมีการซื้อขายเปลี่ยนมือผู้ลงทุนในหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จำนวนมาก รวมทั้งมีการกอนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กับบุคคลภายนอก หากมีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สิน และสิทธิทั้งหลายที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐกลับไปเป็นของ ปตท. ดังเดิม ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงด้านพลังงาน อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดทุนรวมถึงตลาดเงิน และบุคคลภายนอกที่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายพยายามแก้ไขปัญหารวมทั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ





ดำเนินการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานกิจการก๊าซธรรมชาติ และออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน อีกทั้งเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบการวางระบบโครงข่ายพลังงาน จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจมหาชนของรัฐเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการพลังงาน รวมทั้งก๊าซธรรมชาติ จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเพิกถอนบทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้น ก็มิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงพิพากษาให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๐)





## บทที่ ๘

### คดีปกครองเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการจ่ายเงินปันผลค้างจ่ายหุ้นสามัญของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

กรณีที่ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเงินปันผลค้างจ่ายหุ้นสามัญของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ว่าใครเป็นผู้มีสิทธิที่แท้จริง เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดกำหนดห้ามมิให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินซึ่งมีหน้าที่ในการชำระบัญชีตามกฎหมาย กั้นเงินปันผลไว้ตามสัดส่วนเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลายหรือบังคับให้ต้องนำเงินที่กั้นไว้ไปวางทรัพย์ให้แก่คู่กรณี การที่องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีมติให้กั้นเงินปันผลพิพาทไว้ตามสัดส่วนเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลายต่อไปจึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเงินทุน บ. ได้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อ. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ศ. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ท. และบริษัทเงินทุน ว. โดยนำหุ้นของบริษัทเงินทุน บ. จำนำเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินดังกล่าว และต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๐ บริษัทเงินทุน บ. ได้ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น และมีมติให้จ่ายเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น แต่ปรากฏว่ายังมีได้จ่ายเงินปันผลหุ้นดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้มีคำสั่งให้บริษัทเงินทุน บ. ระงับการดำเนินกิจการ ให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินพิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทเงินทุน บ. ไม่อาจฟื้นฟูฐานะและไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อดำเนินการแทนบริษัทและชำระบัญชีแทนบริษัทเงินทุน บ. ต่อมาเมื่อได้ดำเนินการขายทรัพย์สินและชำระบัญชีของบริษัทเงินทุน บ. แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเงินทุน บ. ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิการรับเงินปันผลจากบริษัท ด. และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิการรับเงินปันผลจากนาง จ. และบริษัท ร. ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้เงินปันผลในฐานะเจ้าหนี้ของบริษัทเงินทุน บ. ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณากรณีดังกล่าวโดยให้กั้นเงินไว้ตามสัดส่วนแห่งยอดหนี้คงค้างและให้ไปขอรับในชั้นล้มละลายต่อไป เนื่องจากเห็นว่ายังมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายว่าสิทธิในเงินปันผลหุ้นที่ติดจำนำควรเป็นของผู้ใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้อุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าวต่อคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดการประชุมและชี้แจงกรณีสิทธิการรับเงินปันผลค้างจ่ายหุ้นสามัญของบริษัทเงินทุน บ. โดยมีผู้แทนบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.) และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งสาม



เข้าร่วมประชุม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้รับโอนสิทธิเงินปันผลต่อสิทธิของ บบส. ที่เกิดจากการซื้อสินเชื่อของลูกหนี้ ซึ่งเงินปันผลจะตกเป็นของ บบส. ตามสัญญาขายทรัพย์สิน จึงเห็นควรเชิญคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมารับทราบแนวทางการพิจารณาเพื่อที่จะให้บริษัทเงินทุน บ. ชำระเงินปันผลหุ้นสามัญค้างจ่ายกับผู้ที่มีสิทธิแท้จริง และให้คู่กรณีหารือและตกลงกันว่าสิทธิในเงินปันผลดังกล่าวจะตกเป็นของผู้ใด โดยขอให้แจ้งผลพร้อมคำยินยอมของคู่กรณีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบภายในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ มิฉะนั้นจะให้บริษัทเงินทุน บ. กั้นเงินไว้ตามสัดส่วนเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลาย ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์การวินิจฉัยนี้ข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้แจ้งผลข้อตกลงว่าสิทธิในเงินปันผลค้างจ่ายหุ้นสามัญพิพาทจะตกเป็นของผู้ใด คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีมติให้กั้นเงินตามสัดส่วนระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้องไว้ก่อน และหากคู่กรณีไม่สามารถดำเนินการตกลงกันได้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกั้นเงินไว้ตามสัดส่วนเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลายต่อไป ซึ่งต่อมา ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดบริษัทเงินทุน บ. ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้กั้นเงินปันผลค้างจ่ายหุ้นสามัญตามสัดส่วนระหว่างคู่กรณีเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินปันผลค้างจ่ายดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๑๒๐</sup>

เมื่อปรากฏว่าเงินปันผลพิพาทยังมีข้อโต้แย้งว่าใครเป็นผู้มีสิทธิที่แท้จริงระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสาม กับ บบส. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามหรือ บบส. ได้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะกั้นเงินไว้ตามสัดส่วนเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลายต่อไป เป็นการดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการชำระบัญชีบริษัทเงินทุน บ. ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดกำหนดห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ชำระบัญชีกระทำการดังกล่าวหรือบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำเงินที่กั้นไว้ไปวางทรัพย์ให้แก่คู่กรณี ดังนั้น การที่คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้สำหรับเจ้าหนี้และการจัดสรรเงินจากการขายทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับ บบส. ตกลงกัน หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะกั้นเงินไว้ตามสัดส่วนเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ชี้ขาดในชั้นล้มละลายต่อไป จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๔๕๔/๒๕๔๙)

<sup>๑๒๐</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีอุทธรณ์



## ๒. กรณีเกี่ยวกับการขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อบังคับชำระหนี้เงินกู้

กรณีที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการกำหนดวิธีการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์เพื่อบังคับชำระหนี้เงินกู้ แต่ได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อขอให้แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดจากการที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไม่ปฏิบัติตามประกาศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อการบังคับชำระหนี้เงินกู้ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ การที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ วินิจฉัยว่า บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ปฏิบัติตามข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมิได้มีผลในทางกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ใช้การกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

### สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาตั้งนายหน้าตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์และคำขอเปิดบัญชีกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ก. และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งซื้อหลักทรัพย์บริษัท ท. จำนวน ๓๒๘,๔๐๐ หุ้น เป็นเงิน ๒๑,๙๐๒,๙๑๐ บาท ด้วยวิธีการกู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ก. ต่อมา ในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ก. ได้แยกธุรกิจด้านหลักทรัพย์ เป็นบริษัทหลักทรัพย์ ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) และในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาการเป็นนายหน้าตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์และคำขอเปิดบัญชีกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์กับผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่ผู้ฟ้องคดีกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์บริษัท ท. คืนพร้อมดอกเบี้ยภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา หากพ้นกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จะนำหลักทรัพย์บริษัท ท. ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ยึดถือเป็นประกันการกู้ยืมเงินออกขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาแล้วเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่มิได้นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จึงดำเนินการบังคับขายหลักทรัพย์บริษัท ท. ของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด จำนวน ๓๒๘,๔๐๐ หุ้น บนกระดานรายใหญ่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ติดต่อกับบริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์จำนวนสามแห่งเพื่อเสนอขายหลักทรัพย์บริษัท ท. ของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าบริษัทหลักทรัพย์ อ. เสนอซื้อในราคาสูงสุดในราคาหุ้นละ ๔๙ บาท เป็นเงิน ๑๖,๐๖๕,๗๗๒.๘๙ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จึงได้ตกลงขายหลักทรัพย์บริษัท ท. จำนวน ๓๒๘,๔๐๐ หุ้น ในราคา



หุ้นละ ๔๙ บาท ให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ อ. และได้บันทึกรายการซื้อขายดังกล่าวเข้ามาในระบบเมื่อเวลา ๑๑.๕๗ นาฬิกา ต่อมาในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีหนังสือแจ้งการบังคับขายหลักทรัพย์บริษัท ท. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยแจ้งว่า ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีมีอัตรา Maintenance Margin (M.M.) ในบัญชีเงินกู้ยืมเพื่อซื้อหลักทรัพย์เท่ากับหรือน้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ต้องบังคับขายหลักทรัพย์ที่มีอยู่ในบัญชีเงินกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ตามกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและเป็นการเอาเปรียบผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการตรวจสอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียเงินและผลประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุนในหลักทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๑๒๑</sup>

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) และปฏิบัติงานอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ได้บัญญัติให้การให้กู้ยืมเงินเพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย และมาตรา ๒๘๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐๒ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ต้องกำหนดให้ผู้กู้นำหลักทรัพย์นั้นมาเป็นประกันการชำระหนี้และทำสัญญายินยอมให้บริษัทหลักทรัพย์ยึดถือหลักทรัพย์นั้นไว้ ในกรณีเป็นการให้กู้ยืมเงินโดยมีกำหนดเวลาชำระหนี้ภายในสามสิบวัน บริษัทหลักทรัพย์ต้องกำหนดให้ผู้กู้ชำระราคาหลักทรัพย์แต่ละรายการไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ หรือตามอัตราส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนด แล้วแต่อัตราใดจะสูงกว่า ทั้งนี้ ให้ผู้กู้ชำระราคาหลักทรัพย์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนด ในกรณีเป็นการกู้ยืมเงินโดยมี

<sup>๑๒๑</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



กำหนดเวลาชำระหนี้เกินกว่า ๓๐ วัน ถ้าบริษัทหลักทรัพย์ให้กู้ยืมเงินโดยผู้กู้นำทรัพย์สินมาวางเป็นประกัน ให้บริษัทหลักทรัพย์กำหนดให้ผู้กู้วางทรัพย์สินดังกล่าวไว้ในอัตราส่วนต่อจำนวนเงินที่จะให้กู้ยืมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ หรือตามอัตราส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนดแล้วแต่อัตราใดจะสูงกว่า โดยในการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินที่วางเป็นประกันให้ใช้มูลค่าตามราคาตลาดที่ตราไว้ของทรัพย์สินนั้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ ทั้งนี้ ให้ผู้กู้วางทรัพย์สินดังกล่าวเป็นประกันภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนด ถ้าบริษัทหลักทรัพย์ให้กู้ยืมเงินโดยผู้กู้มิได้นำทรัพย์สินมาวางเป็นประกัน ให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการให้ผู้ชำระราคาหลักทรัพย์ทุกรายการไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ หรือตามอัตราส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนดแล้วแต่อัตราใดจะสูงกว่า ทั้งนี้ ให้ผู้ชำระราคาหลักทรัพย์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนด ต่อมาคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ โดยข้อ ๔ ได้เพิ่มอัตราส่วนของทรัพย์สินที่ผู้กุนำมาวางเป็นประกัน หรือการให้ผู้ชำระราคาหลักทรัพย์ต่อจำนวนเงินที่บริษัทหลักทรัพย์ให้กู้ยืมเงิน (อัตรามาร์จิ้น) เพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ หรืออัตราที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กำหนด แล้วแต่อัตราใดจะสูงกว่า ในกรณีเป็นการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์จดทะเบียน และไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ หรืออัตราที่ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์กรุงเทพกำหนด แล้วแต่อัตราใดจะสูงกว่า ในกรณีเป็นการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ที่ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์กรุงเทพ ข้อ ๕ กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์อย่างน้อยตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศกำหนด ข้อ ๖ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่าบริษัทหลักทรัพย์ใดอาจเกิดความเสียหายจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ หรือจากการที่มูลค่าหลักประกันต่ำกว่าภาระหนี้ในบัญชีมาร์จิ้น หรือจากการขาดระบบควบคุมภายในหรือระบบบริหารความเสี่ยงที่ดีเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์นั้นดำเนินการดังนี้ (๑) ระงับการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์แก่ผู้ที่จะเป็นลูกค้ารายใหม่ หรือระงับการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์เพิ่มเติมแก่ลูกค้ารายเดิม (๒) คืนเงินที่ลูกค้ามาวางไว้ในบัญชีมาร์จิ้นเพื่อเป็นประกันการซื้อหลักทรัพย์ในส่วนที่เหลืออยู่จากการที่ลูกค้ายังซื้อหลักทรัพย์ในบัญชีมาร์จิ้นแล้ว ให้แก่ลูกค้ารายนั้น (๓) แก้ไขการกระทำดังกล่าวหรือการกระทำหรืองดเว้นกระทำการในส่วนที่เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ ในการสั่งการตาม (๑) – (๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจกำหนดข้อปฏิบัติและระยะเวลาที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้ ข้อ ๗ กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจผ่อนผันข้อกำหนดที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตามประกาศนี้ให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ใดก็ได้ โดยในการผ่อนผันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกำหนดระยะเวลาที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตามประกาศนี้ไว้ด้วยก็ได้ แต่จะผ่อนผันให้ต้องปฏิบัติภายหลังวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๑ มิได้ บริษัทที่ได้รับการผ่อนผันสามารถให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ต่อไป โดยถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ



ให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ขึ้นทะเบียน ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๘ และประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราส่วนที่ผู้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ต้องชำระราคาหลักทรัพย์หรือต้องนำทรัพย์สินมาวางเป็นประกันให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้อัตรามาร์จิ้นเริ่มต้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ โดยอนุโลม

โดยที่มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการที่บริษัทหลักทรัพย์ จะให้กู้ยืมเงินเพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ และประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ประกาศทั้งสองฉบับจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้บริษัทหลักทรัพย์ได้รับความเสียหายจากการให้กู้ยืมเงินเพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ กล่าวคือ หากผู้กู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้ บริษัทหลักทรัพย์สามารถบังคับเอาจากหลักทรัพย์ของผู้กู้ซึ่งทำสัญญายินยอมให้บริษัทหลักทรัพย์ยึดถือหลักทรัพย์นั้นไว้ และบังคับเอาจากทรัพย์สินที่ผู้กู้นำมาวางเป็นประกัน หรือบังคับเอาจากเงินที่ผู้กู้ชำระราคาหลักทรัพย์ไว้ตามอัตราที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด และหากมีสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการกำหนดอัตราส่วนของทรัพย์สินที่นำมาวางเป็นประกันหรือการให้ผู้กู้ชำระราคาหลักทรัพย์ต่อจำนวนเงินที่บริษัทหลักทรัพย์ให้กู้ยืมได้ อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งให้กู้ยืมเงินเพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ จึงเป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมุ่งคุ้มครองความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นหลัก เพื่อไม่ให้สถาบันการเงินได้รับความเสียหายจากการให้กู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินผู้ให้กู้สามารถบังคับชำระหนี้เอาจากหลักประกันได้ ซึ่งจะเป็นการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

จากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งให้อำนาจเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในการกำหนดวิธีการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์เพื่อบังคับชำระหนี้เงินกู้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ออกประกาศเรื่อง การขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อบังคับชำระหนี้เงินกู้ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๐ การที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มิได้ปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เรื่อง การขายหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์





แห่งประเทศไทยเพื่อการบังคับชำระหนี้เงินกู้ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยไปโดยมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น การวินิจฉัยดังกล่าวจึงมิได้มีผลในทางกฎหมายใดๆ ต่อผู้ฟ้องคดี และไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยใช้อำนาจตามกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๑๘๔/๒๕๕๙)





## บทที่ ๘

### คดีปกครองเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

๑. กรณีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดให้วัสดุใดเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวิทยุโทรทัศน์

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญและเจตนารมณ์ในการกำหนดให้ฮาร์ดดิสก์ ที่บันทึกหรือถ่ายทอดเกมการเล่นทุกชนิดเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ โดยใช้บังคับกับ ร้านเกมคอมพิวเตอร์ออนไลน์ แต่ไม่ใช้บังคับกับฮาร์ดดิสก์ ซึ่งติดตั้งไว้กับคอมพิวเตอร์ ของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์อื่น ๆ เป็นการใช้อำนาจในการกำหนด ให้วัสดุใดเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทป และวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการให้บริการเกมคอมพิวเตอร์ ซึ่งส่วนใหญ่มีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงอยู่ใน ความหมายของมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๑๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงถือ ได้ว่าการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและ ไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการให้บริการคอมพิวเตอร์ออนไลน์ ซึ่งได้จดทะเบียนกับ กระทรวงพาณิชย์ ประเภทบริการ ให้บริการคอมพิวเตอร์เพื่อใช้อินเตอร์เน็ต แก่นักเรียน นักศึกษา และบุคคลทั่วไป ฟ้องว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ ฮาร์ดดิสก์ (Hard Disk) ที่บันทึกหรือถ่ายทอดเกมการเล่นทุกชนิดเป็นเทป หรือวัสดุโทรทัศน์ โดยใช้บังคับกับร้านเกมคอมพิวเตอร์ออนไลน์ แต่ไม่ใช้บังคับกับฮาร์ดดิสก์ ซึ่งติดตั้งไว้กับคอมพิวเตอร์ของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับคอมพิวเตอร์อื่น ๆ เช่น ร้านถ่ายรูป ที่ใช้คอมพิวเตอร์และมีฮาร์ดดิสก์ไว้บริการลูกค้าด้วย หรือกับฮาร์ดดิสก์ทั่วไปซึ่งติดตั้งไว้กับ คอมพิวเตอร์ที่ใช้ในบ้านพักอาศัยและสถานที่ราชการ ถือว่ามีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่อาจให้เช่าหรือแลกเปลี่ยนฮาร์ดดิสก์ที่บันทึกหรือถ่ายทอด

<sup>๑๒๒</sup> พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เทปหรือวัสดุโทรทัศน์" หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) วัสดุอย่างอื่นใดซึ่งได้ถูกถ่าย อัด หรือกระทำด้วยวิธีใดๆ ให้เป็นเรื่องเหตุการณ์ รูป ข้อความ หรือเกมการเล่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



เกมการเล่นทุกชนิด เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา ๖<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ข้างต้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญและเจตนารมณ์ในบทบัญญัติของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙) เห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในการกำหนดให้วัสดุใดเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการให้บริการเกมคอมพิวเตอร์ ซึ่งเกมคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่มีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตแห่งความมุ่งหมายอันเป็นสาระสำคัญเพื่อควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับภาพและเสียงที่ได้มีการบันทึก ถ่ายทอด ตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อีกทั้งกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙) มีเจตนารมณ์ควบคุมการให้บริการเกมคอมพิวเตอร์ตามร้านให้บริการคอมพิวเตอร์ ซึ่งเกมคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่มีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อันส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบและต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา ๖ และมาตรา ๑๑<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์

#### <sup>๒๓-๒๔</sup> พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายด้วยประการใดๆ ซึ่งเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้ประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมสมาชิกหรือด้วยวิธีการอื่นใด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ทั้งนี้ นอกจากกรณีที่ได้รับยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีได้ตามมาตรา ๒๙ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งของนายทะเบียน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑ การตรวจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งประสงค์จะให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจทำการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบในเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ของตน ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ตรวจตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการและส่งมอบเอกสารประกอบการพิจารณาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง พร้อมทั้งมอบสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ซึ่งมีภาพและเสียงอย่างเดียวกันให้กับเจ้าพนักงานผู้ตรวจสองสำเนา

เทปหรือวัสดุโทรทัศน์แต่ละเรื่องที่ผ่านมาการตรวจพิจารณาและได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจให้หมายเลขประจำเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ และประทับหมายเลขรหัสลงบนเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ลงไว้ทั้งสองสำเนา และส่งคืนให้ผู้ยื่นคำขอหนึ่งสำเนาและเก็บรักษาไว้เพื่อใช้ในการตรวจสอบหนึ่งสำเนา และในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ตรวจเห็นเป็นการสมควรอาจสั่งให้ผู้ยื่นคำขออัดหรือบันทึกคำบอกแจ้งว่าเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ดังกล่าวได้ผ่านการตรวจพิจารณาของเจ้าพนักงานผู้ตรวจไว้บนเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีที่ปรากฏว่าเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่มีผู้ยื่นคำขอให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจทำการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบได้ผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับความเห็นชอบมาแล้ว ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจคืนสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจดำเนินการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบในเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามที่มีผู้ยื่นคำขอให้ตรวจพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด



พ.ศ. ๒๕๓๐ ด้วย แต่กรณีของร้านถ่ายรูปหรือคอมพิวเตอร์อื่นๆ หรือการเล่นเกมนอนไลน์ในบ้านพักอาศัยหรือสถานที่ราชการมิได้มีคอมพิวเตอร์หรือฮาร์ดดิสก์ที่บ้านพักหรือถ่ายทอดเกมการเล่นทุกชนิดไว้ให้บริการแก่ลูกค้าแต่อย่างใด เป็นเพียงใช้ตัดต่อและตกแต่งภาพให้แก่ลูกค้าเท่านั้นสำหรับการเล่นเกมในบ้านหรือสถานที่ราชการเป็นเพียงการเล่นเกมนอนไลน์ที่ที่พักอาศัยหรือเป็นการใช้เพื่อการดำเนินงานของส่วนราชการเท่านั้น จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙)ฯ ดังนั้น ฮาร์ดดิสก์ของร้านถ่ายรูปหรือร้านค้าอื่นๆ หรือของบุคคลทั่วไปหรือของส่วนราชการ จึงไม่อยู่ภายใต้บทนิยามของคำว่า เทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้ จึงถือได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙)ฯ มาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๔๓<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชอบธรรมและไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบกับผู้ประกอบกิจการรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕ - พ.๑๓/๒๕๕๑)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการชำระหนี้รายได้ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ

การจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะอยู่ในบังคับของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่าภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายจะต้องส่งเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ากองทุนฯ จะต้องเป็นการจำหน่ายน้ำตาลทรายตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ตามที่ระเบียบฯ กำหนด และน้ำตาลทรายที่จะจำหน่ายต้องเป็นไปตามกรอบระยะเวลาและงวดการจำหน่ายที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายประกาศกำหนด ดังนั้น แม้มีการทำสัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายในระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๔๓ อันเป็นระยะเวลาก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่เมื่อน้ำตาลทรายตามสัญญาดังกล่าวเป็นน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดให้มีสิทธิจำหน่ายได้หลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ และการส่งมอบ

ให้นายทะเบียนกลางมีอำนาจกำหนดให้เทปหรือวัสดุโทรทัศน์ประเภทหนึ่งประเภทใดที่ผู้ยื่นคำขอได้รับการยกเว้นไม่ต้องมอบสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์หนึ่งสำเนาไว้ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจเก็บรักษาไว้เพื่อใช้ในการตรวจสอบก็ได้

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนเจ้าพนักงานผู้ตรวจและพนักงานเจ้าหน้าที่โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษากับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้



น้ำตาลทรายตามสัญญาดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงถือว่าเป็นการจำหน่ายหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งจะต้องส่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ากองทุนฯ ตามระเบียบข้างต้น

### สรุปข้อเท็จจริง

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบกับมาตรการเพิ่มรายได้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามข้อเสนอของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ต่อมาคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๓๐)<sup>๑๒๖</sup> แห่ง

#### <sup>๑๒๖</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย

(๒) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย

(๓) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๒)

(๔) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย

(๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๗) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร่อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนไว้ตาม (๕) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา

(๘) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน

(๙) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบศัตรูอ้อย

(๑๐) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย

(๑๑) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงานและวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย

(๑๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต

(๑๔) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๗) หรือ (๑๓)

(๑๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)

(๑๖) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)

(๑๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้

(๑๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

(๑๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น

(๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว

(๒๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(๒๓) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย



พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่าย น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่าภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อย และน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ กำหนดให้โรงงานผลิตน้ำตาลที่จำหน่ายภายใน ราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ระเบียบมีผลใช้บังคับ (วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓) ต้องชำระเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคา จำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่กองทุนฯ

ต่อมา คณะกรรมการน้ำตาลทรายได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำเงินไปชำระแก่กองทุนฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า ระเบียบฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ผูกพันกับการจำหน่ายน้ำตาลทราย ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้จำหน่ายไปก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ เนื่องจากการซื้อขายเสร็จ เต็ดขาด และได้ชำระราคาครบถ้วนไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกระเบียบมาใช้บังคับ และผู้ฟ้องคดี ทั้งสามได้นำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่กรมสรรพากรแล้ว ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับ ย้อนหลังกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ส่งมอบน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ซื้อ เป็นงวดๆ ตามระเบียบของคณะกรรมการน้ำตาลทรายอย่างเคร่งครัด แต่คณะกรรมการ น้ำตาลทรายยังคงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินเข้ากองทุนฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องปฏิบัติตาม เพื่อมิให้ต้องเสียค่าปรับ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการบริหารมีมติให้ ดำเนินการตามมติคณะกรรมการน้ำตาลทรายที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำเงินเข้ากองทุนฯ ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เพราะเห็นว่า การจำหน่ายน้ำตาลทรายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ได้ทำสัญญาซื้อขายน้ำตาลทราย ล่วงหน้า โดยนางวดการจำหน่ายตามงวดบัญชีจัดสรรที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิจำหน่ายหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ มากำหนดไว้ในสัญญาซื้อขาย

(๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

(๒๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยระเบียบปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศ ที่คณะกรรมการกำหนด

(๒๖) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการ ส่งออกน้ำตาลทราย

(๒๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างโดยใช้เงินกองทุน

(๒๘) กำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๕) (๒๖) (๒๘) และ (๓๐) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกำหนดตาม (๒) (๓) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๗) (๒๔) และ (๒๗) ต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรี

การกำหนดตาม (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๔) (๒๕) (๒๖) และ (๓๐) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



ล่วงหน้า ซึ่งทำขึ้นก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ไม่อาจนำมาเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้หลุดพ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามต้องส่งเงินเข้ากองทุนฯ และสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำขึ้นกับผู้ซื้อเป็นเพียงสัญญาที่มีผลผูกพันเฉพาะผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับผู้ซื้อที่เป็นเรื่องของเอกชน ไม่อาจนำมาอ้างเพื่อให้หลุดพ้นจากการต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะอยู่ในบังคับของระเบียบฯ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายจะต้องส่งเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ากองทุนฯ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นการจำหน่ายน้ำตาลทรายตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป และประการที่สอง น้ำตาลทรายที่จะจำหน่ายต้องเป็นไปตามกรอบระยะเวลาและงวดการจำหน่ายที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายประกาศกำหนด

เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ทำสัญญาซื้อขายน้ำตาลทรายในระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๔๓ อันเป็นระยะเวลาก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ น้ำตาลทรายตามสัญญาดังกล่าวเป็นน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิจำหน่ายได้หลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ และการส่งมอบน้ำตาลทรายตามสัญญาดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำสัญญาซื้อขายก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่ได้ส่งมอบน้ำตาลทรายตามสัญญาให้แก่ผู้ซื้อหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงถือว่าเป็นการจำหน่ายหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องส่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ากองทุนฯ ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงชอบแล้ว

สำหรับกรณีการซื้อขายน้ำตาลทรายล่วงหน้านั้นสามารถกระทำได้ แต่ต้องเป็นการซื้อขายที่เป็นไปตามงวดการจำหน่ายที่กำหนดไว้ในประกาศฯ และต้องเป็นงวดตามบัญชีจัดสรรที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำหนดให้จำหน่ายได้ก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ อันเป็นระยะเวลาก่อนที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ การซื้อขายน้ำตาลทรายในลักษณะดังกล่าวจึงจะไม่อยู่ในบังคับของระเบียบที่จะนำส่งรายได้ให้แก่กองทุนฯ แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแม้จะเป็นการทำสัญญาล่วงหน้าก่อนวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่เป็นการทำสัญญาที่นำเองงวดการจำหน่ายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิจำหน่ายได้หลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ มากำหนดไว้ในสัญญาซื้อขาย อีกทั้งการส่งมอบน้ำตาลทรายเกิดขึ้นหลังวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ทั้งสิ้น กรณีจึงมิได้เป็นการจำหน่ายน้ำตาลทรายตามงวดของประกาศจัดงวดการจำหน่ายในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๒/๒๕๔๓ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๗ - อ.๑๘๗/๒๕๔๙)





### ๓. กรณีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ

การออกระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่กำหนดให้เพิ่มราคาน้ำตาลทรายโดยมีเงื่อนไขว่าให้นำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรมาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้นำไปใช้หนี้เงินยืมธนาคารฯ เป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร้อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงาน ซึ่งต้องด้วยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงไม่อาจนำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปแบ่งปันระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกระเบียบดังกล่าว จึงอยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ระเบียบที่พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมาย

การออกระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีเจตนารมณ์เพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีเงินเพียงพอนำไปชำระหนี้ให้แก่ธนาคารฯ อันสืบเนื่องจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ไปกู้เงินจากธนาคารฯ เพื่อนำไปจ่ายให้แก่ชาวไร้อ้อย ซึ่งถือเป็นการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อีกทั้ง ในการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ก็ไม่ได้กระทบต่อรายได้ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายตามปกติที่เคยได้รับอยู่เดิม ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพผลิตน้ำตาลทรายของผู้ฟ้องคดีและโรงงานอื่น ๆ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๒๙<sup>๑๒๗</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

#### สรุปข้อเท็จจริง

เนื่องจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับคณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติเห็นชอบแนวทางการช่วยเหลือระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายดังนี้

๑. เห็นชอบแผนการกู้เงินและการชำระหนี้เงินกู้ โครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้นฤดูการผลิต

<sup>๑๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม



ปี ๒๕๔๒/๒๕๔๓ ๒. เห็นชอบมาตรการในการเพิ่มรายได้ให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ดังนี้

๒.๑ ปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศเพิ่มขึ้นกิโลกรัมละ ๒ บาท ๒.๒ กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกตลาดโดยใช้ระบบภาษีนำเข้าเป็นเครื่องมือในการควบคุมราคา ๒.๓ แยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศโดยอาจใช้ระบบอุตสาหกรรมและน้ำตาลทรายหรือผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระภาษี ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการตามมาตรการให้นำเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยในการประชุมครั้งนี้ทุกฝ่ายเห็นชอบไม่มีผู้ใดคัดค้าน ซึ่งมาตรการดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แล้วมีมติเห็นชอบ ต่อมา คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้มีประกาศลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ยกเลิกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓ พร้อมทั้งได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายสำหรับผู้ผลิตส่งมอบ ณ โรงงานทุกท้องที่ที่พระราชอาณาจักรไม่สูงกว่าราคา (ราคารวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ดังนี้

๑. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ๑,๒๘๔ บาท (เดิมกระสอบละ ๑,๒๐๐ บาท)

๒. น้ำตาลทรายขาวกระสอบละ ๑,๑๗๗ บาท (เดิมกระสอบละ ๑,๑๐๐ บาท) ๓. น้ำตาลทรายสีร่า ๑,๑๗๗ บาท (เดิมกระสอบละ ๑,๑๐๐ บาท) ในขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีกับคณะกรรมการบริหารกองทุนได้ประชุมเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ เพื่อกำหนดระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่าภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หากนำเอาราคาน้ำตาลทรายตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓ เปรียบเทียบกับราคาน้ำตาลทรายตามประกาศลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ จะทำให้โรงงานมีรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลเพิ่มขึ้น ดังนี้

๑. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ๗๘.๕๐ บาทต่อกระสอบ ๒. น้ำตาลทรายขาว ๗๑.๘๖ บาทต่อกระสอบ และ ๓. น้ำตาลทรายสีร่า ๗๑.๘๖ บาทต่อกระสอบ ซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นถือเป็นรายได้ที่จะต้องนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร้อ้อยกับโรงงาน แต่การออกระเบียบที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกำหนดให้โรงงานนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรไปชำระต่อกองทุน ทำให้โรงงานไม่ได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับภาระการชำระหนี้ที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นหนี้สินส่วนบุคคลของชาวไร้อ้อย อีกทั้ง การที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มค่าอ้อยขั้นต่ำให้แก่ชาวไร้อ้อยมิใช่วิธีการกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ เพราะหากเป็นราคาอ้อยขั้นต่ำแล้ว ชาวไร้อ้อยจะไม่ต้องคืนค่าอ้อยแม้ส่วนหนึ่งส่วนใด นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้โรงงานชำระเงินต่อกองทุน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการนอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติข้างต้นให้อำนาจไว้ ตลอดจนการออกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดียังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของโรงงาน จึงขัดต่อมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๓๕ (๑) ของ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีจึงใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีร่าภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ราคาอ้อยขั้นต้นในฤดูการผลิตปี ๒๕๕๒/๒๕๕๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดอยู่ในระดับต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของชาวไร้อ้อย กล่าวคือ ราคาอ้อยขั้นต้นที่กำหนดไว้ ราคาตันอ้อยละ ๔๕๐ บาท แต่ต้นทุนการผลิตตกประมาณตันอ้อยละ ๕๖๒.๓๑ บาท ซึ่งหาก ทางราชการไม่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือชาวไร้อ้อยย่อมทำให้ชาวไร้อ้อยประสบกับการขาดทุน ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศชาติ ขึ้นมาได้ แต่เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นเป็นราคาที่ถูกกำหนดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร้อ้อยอัน เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าต้นทุนการผลิตไม่อาจไปแก้ไขราคาอ้อยขั้นต้น ให้สอดคล้องกับ ต้นทุนในการผลิตอ้อยได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงได้มีการกำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ซึ่งในคดีนี้ชาวไร้อ้อยได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร้อ้อยโดยให้ชาวไร้อ้อยได้มีโอกาสกู้ยืมเงิน จากแหล่งเงินทุนมาบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากความแตกต่างระหว่างราคาอ้อยขั้นต้นกับ ต้นทุนการผลิตอ้อย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นมาตรการที่จะคุ้มครองรักษาประโยชน์ ของชาวไร้อ้อยในด้านการผลิตและก่อให้เกิดความเป็นธรรมให้แก่โรงงานตามนัยมาตรา ๖ แห่ง พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งมาตรการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก็ได้เคยปฏิบัติมาแล้ว ในฤดูการผลิตปี ๒๕๕๑/๒๕๕๒ แต่เนื่องจากเงินทุนที่นำมาให้ความช่วยเหลือบรรเทาความ เดือดร้อนให้แก่ชาวไร้อ้อยเป็นเงินที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายไปกู้ยืมจากธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจะต้องมีการใช้คืนเงินที่กู้ยืม จึงจำเป็นต้องมีหลักประกัน ที่จะทำให้ผู้กู้ยืมมีความมั่นใจว่าจะได้รับการชดใช้เงินคืนจากชาวไร้อ้อย ด้วยเหตุนี้ผู้ถูกฟ้องคดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจึงได้กำหนดมาตรการที่จะให้ชาวไร้อ้อยมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นด้วยการ กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศขึ้นใหม่ โดยมีการผลึกภาษีมูลค่าเพิ่มไปเป็น ของผู้บริโภค กล่าวคือ แต่เดิมได้มีการกำหนดราคาร้านน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ ๑,๒๐๐ บาท น้ำตาลทรายขาวกระสอบละ ๑,๑๐๐ บาท และน้ำตาลทรายสีร่ากระสอบละ ๑,๑๐๐ บาท ซึ่งเป็น ราคาที่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว โดยน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ๗๘.๕๐ บาท น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายสีร่า ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ๗๑.๙๖ บาท โรงงานจึงได้รับเงิน ค่าน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพียง ๑,๑๒๑.๕๐ บาทต่อกระสอบ (๑,๒๐๐ - ๗๘.๕๐ บาท)



น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายสีร่าได้รับ ๑,๐๒๘.๐๔ บาท ต่อกระสอบ (๑,๑๐๐ – ๗๑.๙๖ บาท) ซึ่งต่อมาหลังจากที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการกำหนดราคาน้ำตาลทราย กล่าวคือ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นเป็นกระสอบละ ๑,๒๘๔ บาท น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายสีร่าเพิ่มขึ้นเป็นกระสอบละ ๑,๑๗๗ บาท ทั้งนี้ เมื่อมีการหักภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาน้ำตาลทรายไปแล้ว ๘๔ บาท และ ๗๗ บาทตามลำดับ ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายจึงอยู่ที่ ๑,๒๐๐ บาท และ ๑,๑๐๐ บาทตามลำดับ โดยในการเพิ่มราคาน้ำตาลทรายในครั้งนี้มีเงื่อนไขว่าให้นำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักร ดังนี้ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จำนวน ๗๖.๒๑ บาท น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายสีร่าจำนวน ๗๘.๕๐ บาท และ ๗๑.๙๖ บาท ตามลำดับ มาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้นำไปใช้หนี้เงินยืมธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้ผูกฟ้องคดี คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงาน ซึ่งต้องด้วยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงไม่อาจนำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานได้ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นจะต้องนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน จึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การที่ผู้ผูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบที่พิพาทในคดีนี้ขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๓๐)<sup>๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงอยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ระเบียบดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นที่ว่า เงินที่โรงงานนำมาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตกเป็นเงินกองทุนตามมาตรา ๒๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า กองทุนประกอบด้วย (๑) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ... (๘) เงินและทรัพย์สินอื่นๆ ที่ตกเป็นของกองทุน เมื่อคดีนี้ได้วิเคราะห์แล้วว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ เป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับเงินจากผู้ฟ้องคดีและโรงงานอื่นๆ ตามระเบียบดังกล่าว เงินที่ได้รับจึงตกเป็นของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๒๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีสิทธิที่จะนำเงินไปชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งการนำเงินไปชำระหนี้ถือเป็นการใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน

<sup>๒๘</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ชลช

๑. ชลช

(๓๐) กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๑. ชลช

๑. ชลช



และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามนัยมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง<sup>๒๙</sup> ประกอบกับมาตรา ๓๐<sup>๓๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายไม่มีอำนาจนำเงินไปชำระให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนประเด็นสุดท้ายที่ว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะที่ยื่นฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโรงงานน้ำตาลได้เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรมาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งหากพิจารณาจุดมุ่งหมายในการออกระเบียบฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การออกระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีเงินเพียงพอนำไปชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อันสืบเนื่องจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ไปกู้เงินจากธนาคารเพื่อนำไปจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อย ซึ่งถือเป็นการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา ๖<sup>๓๑</sup> ประกอบกับมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ อีกทั้ง ในการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายก็ไม่ได้กระทบต่อรายได้ของผู้ฟ้องคดี เพราะรายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นผลจากการผลัดภาษีมูลค่าเพิ่มไปยังผู้บริโภคตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายตามปกติที่เคยได้รับอยู่เดิม ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพผลิตน้ำตาลทรายของผู้ฟ้องคดีและโรงงานอื่นๆ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ไม่ได้ขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๙-๓๐</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๖ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

(๒) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(๔) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ เงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้นำมาใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องระบุนโยบายปฏิบัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกระเบียบ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๕๑)

๔. กรณีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

การนำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำที่จัดทำขึ้นใหม่ซึ่งยังไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามาใช้ในการคำนวณผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เป็นวิธีการปรับปรุงผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๕<sup>๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

#### สรุปข้อเท็จจริง

โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และองค์ประกอบการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เสนอ ต่อมา คณะกรรมการบริหารในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๕ โดยฝ่ายเลขานุการได้เสนอให้ที่ประชุมทราบว่า ได้จัดทำองค์ประกอบการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ พร้อมทั้งจัดทำตารางการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ เป็นรายเขตเสร็จแล้ว แต่ผู้แทนโรงงานในฐานะกรรมการบริหารมีความเห็นว่า การใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ มาคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายฯ ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนผู้แทนชาวไร่อ้อยในฐานะกรรมการบริหารขอให้มีการกำหนดราคากากน้ำตาลภายในประเทศฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๓/๒๕๔๔ ให้เป็นไปตามราคาของแต่ละเขต

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๕๕ ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔
- (๒) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย
- (๓) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย
- (๔) ราคาอ้อยขั้นต่ำ
- (๕) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ
- (๖) เงินที่ได้รับจากกองทุน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา



ที่ประชุมจึงมีมติให้นำข้อโต้แย้งและข้อสังเกตของฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานไปตรวจสอบข้อมูลการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ หากมีข้อโต้แย้งให้แจ้งฝ่ายเลขานุการ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ มีมติเห็นชอบองค์ประกอบและข้อมูลในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ และกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ เป็นรายเขต จำนวน ๘ ราคา ในส่วนที่ฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานไม่เห็นด้วย ให้ผู้แทนฝ่ายชาวไร่อ้อย ผู้แทนโรงงาน และฝ่ายราชการร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อนำไปปรับเพิ่ม/ลด ในการคำนวณราคาอ้อยฯ ขั้นสุดท้ายในปีต่อไป จากมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น ทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าอ้อยให้แก่โรงงานเนื่องจากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น จำนวน ๑๖๒.๒๐ ล้านบาท และจ่ายเงินชดเชยผลตอบแทนการผลิตฯ ให้แก่โรงงานเนื่องจากผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้ายต่ำกว่าผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นต้นจำนวน ๔๑๗.๑๑ ล้านบาท

ต่อมา สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานกำหนดให้ชาวไร่อ้อยได้รับรายได้ ในสัดส่วนร้อยละ ๗๐ และโรงงานได้รับในสัดส่วนร้อยละ ๓๐ ของรายได้สุทธิของระบบ และในทางปฏิบัติราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้ายควรจะมีราคาสูงหรือต่ำในทิศทางเดียวกันกับราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นต้น แต่จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ มิได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เนื่องจากการ กำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นต้นได้ใช้หลักการกำหนดเป็นราคาเดียวกัน ทั้งประเทศ ควรแก้ไขวิธีการดังกล่าวให้สอดคล้องกับการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๕ พิจารณาแล้วมีมติมอบหมายให้ผู้แทนฝ่ายโรงงานและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปหารือในประเด็นปัญหาตามที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้แทนฝ่ายโรงงานได้หารือกันแล้ว โดยผู้แทนฝ่ายโรงงานเห็นควรให้ใช้วิธีการเดิม ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าควรมีการปรับปรุงผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปรับปรุงผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ โดยอาศัยแนวทางฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๕/๒๕๔๖ จากนั้นได้นำผลลัพธ์ที่คำนวณได้ไปปรับเพิ่ม/ลด ผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยมีมติเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ แล้วกำหนดเป็นผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้ายใหม่ ส่วนราคาอ้อยขั้นสุดท้ายไม่ได้มีการปรับปรุงแต่อย่างใด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๖ พิจารณาแล้วมีมติกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตฯ ขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ เป็นรายเขต ๘ ราคา ตามวิธีการปรับปรุงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนฝ่ายโรงงานน้ำตาลไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่าไม่เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด แต่ต่อมา คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีมติเห็นชอบกับ



มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่คณะกรรมการบริหารจะได้กำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย คณะกรรมการบริหารได้มีการคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูกาลผลิตตามนัยมาตรา ๕๔<sup>๓๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยในการคำนวณรายได้สุทธิของคณะกรรมการบริหารได้มีการนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดมาใช้ในการคำนวณด้วยซึ่งก็คือ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เมื่อการคำนวณรายได้สุทธิตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดมาใช้ในการคำนวณ จึงถือว่าการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายได้มีการนำรายได้สุทธิตามคำนวณด้วยแล้ว แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตขั้นสุดท้ายมิใช่มีเพียงเกณฑ์รายได้สุทธิเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีหลักเกณฑ์อื่นๆ เช่น ๑. ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย ๒. ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาล ๓. ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น และ ๔. เงินที่ได้รับจากกองทุน ตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยเฉพาะราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่จะนำมาใช้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย นั้น จะต้องเป็นราคาอ้อยขั้นต้นและ

<sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔๙ ก่อนเริ่มฤดูกาลผลิตน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิตในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของประมาณการรายได้ โดยให้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย

มาตรา ๕๔ เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูกาลผลิต

ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๔๙ มาใช้บังคับแก่การคำนวณรายได้สุทธิโดยอนุโลม





ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายมาแล้ว กล่าวคือ ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๕๒<sup>๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ ได้นำราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามาใช้ในการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับตัวแทนฝ่ายโรงงานไปหารือประเด็นปัญหาตามที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปรับปรุงเฉพาะผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ โดยวิธีการปรับปรุงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้องค์ประกอบในการคำนวณเช่นเดียวกับองค์ประกอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายก็ตาม แต่ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำมาใช้ในการปรับปรุงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้นำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามาใช้ในการคำนวณโดยตรง หากแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการคำนวณผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นขึ้นใหม่เป็นรายเขต ๘ ราคา จากนั้นได้นำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นใหม่ไปลบกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และต่อมา ได้นำผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไปบวก/ลบ กับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยกำหนดไว้ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๔๕ แล้วกำหนดเป็นผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายใหม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวิธีการปรับปรุงผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการคำนวณผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นขึ้นใหม่เป็นรายเขต ๘ ราคา แตกต่างจากเดิมที่ทุกเขตได้กำหนดราคาเดียวทั่วประเทศ โดยการคำนวณผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นขึ้นใหม่นี้ ถึงแม้ว่าจะกำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการคำนวณในครั้งใหม่ก็ตาม แต่ก็ถือว่ามีผลกระทบต่อผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยปริยาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นใหม่ไปลบกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นเดิม จากนั้นได้นำผลลัพธ์ไปใช้ในการคำนวณผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เท่ากับถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นใหม่ที่ไม่ได้ประกาศใน

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๕๒ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประมาณการรายได้ราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นพร้อมด้วยคำคัดค้านในกรณีที่มีคำคัดค้านแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา



ราชกิจจานุเบกษามาใช้ในการคำนวณผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย จึงทำให้วิธีการปรับปรุงผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เมื่อวิธีการปรับปรุงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามวิธีการปรับปรุงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๔/๒๕๔๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๐/๒๕๕๑)

#### ๕. กรณีเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย

เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุติแล้วว่า กรรมการบริษัทของผู้ฟ้องคดีทั้งสองบางคน เป็นบุคคลคนเดียวกับกรรมการของบริษัท ร. ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการให้เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศ การแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคำสั่งของกรมการค้าต่างประเทศ การให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสองเช่นนี้ จึงมิใช่กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งเป็นข้อเท็จจริงที่รู้จักอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุอีก อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ฉะนั้น แม้กรรมการค้าต่างประเทศมิได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งของกรมการค้าต่างประเทศที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการประกอบการค้าข้าวส่งออกไปยังต่างประเทศ ได้มีหนังสือแสดงความจำนงขอใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย ยื่นต่อกรมการค้าต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้เครื่องหมายนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสืออุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทยเป็นเครื่องหมายการค้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้จดทะเบียนไว้กับกรมทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทยได้ เนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ



ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ พร้อมทั้งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทยและขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม...วรรคสอง บัญญัติว่า กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง... และตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ (๖) บัญญัติว่า กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กระทรวงพาณิชย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีนโยบายที่จะส่งเสริมข้าวไทยในการบรรจุผลิตภัณฑ์ข้าวแบบใหม่เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ข้าวไทย และส่งเสริมการส่งออกข้าวไทยออกไปขายในต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการส่งเสริมการใช้สัญลักษณ์ข้าวไทย และการใช้บรรจุผลิตภัณฑ์ข้าวแบบใหม่ เพื่อพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบการใช้สัญลักษณ์และเครื่องหมายการค้า “Hommati” รวมทั้งวิธีการคัดเลือกผู้รับการส่งเสริม ต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นชอบให้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ตราสัญลักษณ์นี้ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สนใจสามารถขอใช้ได้อย่างแพร่หลาย และต่อมา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติรับรองในร่างระเบียบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และต่อมา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าวตามระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ จนกระทั่งได้มีการออกระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ โดยให้มีผลยกเลิกระเบียบทั้งสองฉบับข้างต้น และให้ใช้ระเบียบนี้แทนตั้งแต่วันที่ประกาศใช้เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงถือเป็นอำนาจทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถกระทำได้ ฉะนั้น ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสามฉบับดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย



ตามข้อ ๕.๑.๓ ของระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทยตามข้อ ๑ กรมการค้าต่างประเทศจะอนุญาตให้ผู้ประสงค์จะขอใช้ ต้องไม่เคยกระทำการใดๆ ให้เป็นที่เสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อนหรือเคยเป็นกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลที่เคยกระทำการใดๆ ให้เป็นที่เสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุดีว่า กรรมการบริษัทของผู้ฟ้องคดีทั้งสองบางคนเป็นบุคคลเดียวกับกรรมการของบริษัท ร. ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการให้เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทย จึงชอบแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุดีตามที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า กรรมการบริษัทของผู้ฟ้องคดีทั้งสองบางคนเป็นบุคคลเดียวกับกรรมการของบริษัท ร. ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการให้เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศ การแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสองเช่นนี้ จึงมิใช่กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งเป็นข้อเท็จจริงที่รู้กันอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุอีก อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ฉะนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ดวงตราสัญลักษณ์ข้าวไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจงใจกระทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียหาย จึงไม่เป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีก พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖/๒๕๕๑)



## คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

### ๑. กรณีเกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งสาธารณสุขโรค

#### ๑.๑ การกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน

แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานข้ามคลองโดยไม่ชอบ เนื่องจากดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่เอกชนเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่มโดยมิได้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด แต่เมื่อสะพานพิพาทดังกล่าวยังมีความจำเป็นสำหรับบุคคลอื่นในการใช้สอยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และการทุบทิ้งจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน กรณีจึงไม่จำเป็นต้องรื้อสะพานข้ามคลองดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ให้ปรับการใช้สะพานให้เหมาะสม

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยในโครงการเคหะชุมชนบุรี ๑ ส่วน ๒ ฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสำนักงานเขตบางขุนเทียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ทุบกำแพงรั้วของโครงการเคหะชุมชนฯ ที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมและดินพังและแสดงอาณาเขตของการเคหะชุมชนบุรี ๑ ส่วน ๒ และก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ข้ามคลองรางเข้จากฝั่งด้านที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยไปยังฝั่งตรงข้ามซึ่งเป็นที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านรวมทั้งเด็กนักเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่มีรถบรรทุกขนาดใหญ่วิ่งผ่านถนนในหมู่บ้านทำให้ถนนเสียหาย เพราะถนนไม่ได้ออกแบบรองรับรถบรรทุกขนาดใหญ่ ทั้งยังเป็นอันตรายต่อเด็กนักเรียนและผู้อยู่อาศัยในโครงการที่อาจได้รับอุบัติเหตุจากรถยนต์ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อสะพานข้ามคลองดังกล่าวและให้ก่อสร้างกำแพงรั้วคอนกรีตแทนของเดิมที่ถูกทุบทิ้งและให้ปรับพื้นที่บริเวณคอสะพานให้อยู่ในสภาพเดิม

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจในการก่อสร้างสะพานได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่การดำเนินการจะต้องกระทำโดยมีเหตุผลอันสมควรและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบสถานที่ร่วมกับฝ่ายโยธาแล้วมีความเห็นว่า สถานที่ที่จะสร้างสะพานไม่มีถนนรองรับ ประโยชน์ใช้สอยมีน้อย ไม่มีรถผ่าน เนื่องจากถนนในหมู่บ้านบริเวณดังกล่าวเป็นทางตัน ในการพิจารณาอนุมัติให้ออนเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อการดังกล่าวของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็เพียงระบุเหตุผล



กว้างๆ ว่าเป็นประโยชน์และสมควรดำเนินการเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าการแบ่งแยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ และการอุทิศที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ของเจ้าของที่ดินทั้ง ๙ แปลงนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้มีน้ำหนักสนับสนุนการอนุมัติให้โอนงบประมาณรายจ่ายที่นำมาใช้ก่อสร้างสะพานเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะเจ้าของที่ดินฝั่งตรงข้ามโครงการเคหะชุมชนธนบุรี ๑ ส่วน ๒ จำนวน ๙ แปลงดังกล่าวเท่านั้น ทั้งงบประมาณที่นำมาสร้างสะพานก็ได้มาจากการแปรรูปมติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและการอนุมัติของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีแผนงานโครงการหรือเหตุผลที่ชัดเจน การดำเนินการเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามคลองรางเข้จึงเป็นไปในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์แก่เอกชนเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการกระทำโดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันถือเป็นการละเมิดด้วยอย่างไรก็ดี แม้การก่อสร้างสะพานข้ามคลองรางเข้จะเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การเคหะชุมชนธนบุรี ๑ ส่วน ๒ ได้เปิดทางไว้ท้ายซอย ๒๕ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๒ กับพวก สามารถข้ามสะพานไม้กระดานเดินผ่านเข้าออกโครงการเคหะชุมชนดังกล่าวไปสู่ถนนพระรามที่ ๒ ได้ ประกอบกับการเกิดน้ำท่วมก็ไม่ได้เกิดจากการไม่มีเขื่อนคอนกรีตที่ท้ายซอย ๒๓ แต่เพียงประการเดียว กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะก่อสร้างกำแพงรั้วคอนกรีตเพื่อจุดประสงค์ในการป้องกันน้ำท่วมตามที่ผู้ฟ้องคดีขอมา เมื่อสะพานไม้กระดานข้ามคลองรางเข้บริเวณท้ายซอย ๒๕ ได้ถูกรื้อถอนไปแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๒ สามารถมีทางเดินเข้าออกสู่ถนนพระรามที่ ๒ ด้วยการใช้สะพานพิพาทแทนสะพานไม้เดิมได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องทุบสะพานทิ้งเพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๒ ไม่ให้ต้องสัญจรด้วยเท้าเพียงประการเดียว และการเปิดช่องทางเดินเท้าบนสะพานดังกล่าวให้ความกว้างประมาณ ๑ เมตร เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๒ สามารถใช้รถจักรยานยนต์แล่นผ่านไปมาได้ ยังไม่ถึงขนาดเป็นการรบกวนสิทธิที่จะอยู่อย่างปกติสุขของผู้ฟ้องคดีเกินสมควร พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างกำแพงรั้วคอนกรีตหรือสิ่งกีดกั้นอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์ในลักษณะเดียวกันซึ่งมีความมั่นคงแข็งแรง ความสูงไม่ต่ำกว่า ๕๐ เซนติเมตร ปิดกั้นสะพานข้ามคลองรางเข้บริเวณท้ายซอย ๒๓ ของการเคหะชุมชนธนบุรี ๑ ส่วน ๒ เพื่อไม่ให้รถยนต์สามารถแล่นข้ามสะพานดังกล่าวได้ แต่ให้เว้นช่องว่างไว้ ๑ เมตร เพื่อให้คนและรถจักรยานยนต์สามารถผ่านไปมาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๔๙)



เมื่อจุดก่อสร้างสะพานลอยบริเวณพิพาทเป็นสี่แยกซึ่งไม่มีสะพานลอยคนเดินข้ามถนน อีกทั้ง เป็นเขตชุมชนและมีโรงเรียนอยู่หลายแห่ง กรณีจึงถือได้ว่าการก่อสร้างสะพานลอยที่พิพาทมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในบริเวณดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนที่พิพาทของหน่วยงานทางปกครองจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งตั้งอยู่ริมทางหลวง ฟ้องว่า นายช่างแขวงทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้เปลี่ยนแปลงจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามจากที่ได้ประกาศไว้เดิม มาก่อสร้างบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และสร้างบันไดทางขึ้นลงด้านขวามือทอดยาวไปทางทิศตะวันตกและด้านซ้ายมือทอดยาวไปทางทิศตะวันออก ซึ่งแตกต่างไปจากสะพานลอยคนเดินข้ามทั่วไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเปลี่ยนจุดก่อสร้างดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ไม่สามารถเข้าออกที่ดินได้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการย้ายสะพานลอยคนเดินข้ามและระงับการย้ายบันไดขึ้นลงให้ผิดไปจากที่ประกาศไว้หรือจากแบบที่กำหนดไว้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนที่พิพาทในเขตทางหลวง เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงตามมาตรา ๔<sup>๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมทางหลวงได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๑๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) รับผิดชอบการก่อสร้าง ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า บริเวณพิพาทเป็นสี่แยกซึ่งไม่มีสะพานลอยคนเดินข้ามถนน เป็นเขตชุมชนและมีโรงเรียนอยู่หลายแห่ง จึงถือได้ว่าการก่อสร้างสะพานลอยที่พิพาทมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในบริเวณดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยการเชิญกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นมาร่วมพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างที่เหมาะสม มีการรับฟังข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสีย หรือได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดินใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



แก่เจ้าของที่ดินทุกฝ่ายตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง<sup>๑๓๖</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว โดยในเบื้องต้นได้กำหนดจุดก่อสร้างระหว่างเขตที่ดินสองแปลง และให้ของความยาวของบันไดทางขึ้นลงของสะพานลอยคนเดินข้ามถนนอยู่หน้าที่ดินสองแปลง ที่อยู่ติดกันเฉลี่ยระยะเท่ากัน ส่วนกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนจุดก่อสร้างใหม่ เนื่องจากจุดก่อสร้างเดิมไม่ถูกต้องตามหลักวิศวกรรมจราจรเกี่ยวกับระยะการมองเห็น และเป็นจุดเพิ่มช่องจราจรสำหรับทางเลี้ยวออกจากทางหลวง จึงพิจารณาก่อสร้างบริเวณที่พิพาท ซึ่งเป็นจุดก่อสร้างที่อยู่ห่างจากสี่แยกประมาณ ๗๐ เมตร และเป็นจุดที่ประชาชนจำนวนมากมีความสะดวกในการข้ามถนนเพราะเป็นบริเวณชุมชน ซึ่งหากเลื่อนจุดก่อสร้างให้ห่างจากสี่แยกออกไปอีกจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ประกอบกับจุดที่ตั้งของสะพานลอยดังกล่าวมีทางขึ้นลงอยู่ใกล้กับสถานีอนามัยและโรงพยาบาล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลอันสมควรในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยที่เป็นมูลเหตุพิพาทแล้ว

สำหรับความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการที่ตัวสะพานบังหน้าที่ดินทำให้ไม่สามารถเข้าออกที่ดินได้ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดียังมีพื้นที่ว่างซึ่งมีความกว้างเพียงพอที่จะทำทางเข้าออกจากรถที่ดินได้ ไม่ใช่ความเดือดร้อนเสียหายที่เกินขนาด จึงไม่เป็นการสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควร และเมื่อพิจารณาลักษณะทางกายภาพของการก่อสร้างดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าที่จำเป็น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้กำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามถนนซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในบริเวณดังกล่าว โดยมีการใช้ดุลพินิจที่มีข้อเท็จจริงและเหตุผลสนับสนุนตามสมควร แม้การกระทำดังกล่าวจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอยู่บ้าง แต่เมื่อข้อเสียและความเสียหายต่างๆ ที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีมีสัดส่วนไม่มากเกินไปเมื่อเทียบกับประโยชน์และผลดีอื่นๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับ ดังนั้น การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๔๙)

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ด้านการวิศวกรรมจราจรซึ่งมีหน้าที่วางแผนการคมนาคมให้เกิดความสะดวกและมีความปลอดภัยเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ จึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดว่าบริเวณใดควรมีการจราจรในลักษณะเป็นทางสี่แยกหรือไม่ เมื่อกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าบริเวณสะพานที่พิพาทเหมาะสมเพียงให้ประชาชนใช้เดินสัญจรไปมาเท่านั้น การที่กรุงเทพมหานครไม่เปิดสะพานที่พิพาทให้รถยนต์แล่นข้ามได้ย่อมกระทำไปเพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการจราจรทั่วไป อีกทั้ง การเปิดสะพานที่พิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นเพียง

<sup>๑๓๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้





ประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และเมื่อได้ขังน้ำหนักรักษาประโยชน์สาธารณะด้านการจราจรกับผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นว่าหากเปิดเครื่องกั้นสะพานที่พิพาทให้รถยนต์แล่นข้ามได้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่า ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครนำเสาเหล็กมาปักกั้นบริเวณเชิงสะพานที่พิพาททำให้รถยนต์ไม่สามารถแล่นข้ามได้ และการที่กรุงเทพมหานครไม่รู้ถอนเสาเหล็กดังกล่าวออกไปตามคำฟ้อง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างสะพานไม้ข้ามคลองบางลำพูพร้อมแบบแปลนในการก่อสร้างเชื่อมต่อกับถนนไม่มีชื่อ ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับถนนสิบสามห้างฝั่งบางลำพูได้ เพื่อนำรถยนต์เข้าบ้านและแสดงความประสงค์ว่าจะยกให้แก่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ก่อสร้างโดยให้เหตุผลว่ามีสะพานไม้สองแห่งในบริเวณใกล้เคียงที่สามารถใช้สัญจรไปมาได้และเป็นบริเวณที่ไม่เหมาะสมที่จะก่อสร้างสะพานไม้ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานไม้มีลักษณะเป็นชั้นบันได ซึ่งรถยนต์ไม่สามารถแล่นผ่านได้ขึ้นในบริเวณดังกล่าว ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงได้มีการสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กขึ้นแทนบริเวณตรงกันข้ามกับบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยมีความกว้าง ๓.๕๐ เมตร ยาว ๒๔ เมตร โดยเมื่อข้ามคลองบางลำพูไปยังฝั่งบ้านพานถมแล้วจะเป็นถนนเลียบบคลองบางลำพู มีความกว้าง ๔ เมตร ยาว ๑๒๐ เมตร ซึ่งรถยนต์ไม่สามารถแล่นต่อไปยังบริเวณเส้นทางอื่นๆ ได้ เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเสาเหล็กไปปักติดตั้งไว้บริเวณเชิงสะพานฝั่งบางลำพู โดยอ้างว่าสะพานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนสัญจรไปมาเท่านั้น ห้ามมิให้รถยนต์แล่นข้ามสะพาน ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้งเพื่อขอให้รื้อถอนเสาเหล็กดังกล่าวออกไปแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เปิดเครื่องกั้นสะพานที่พิพาทเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่โครงสร้างสะพานสามารถรับน้ำหนักรถยนต์ได้และมีโอกาสเกิดอุบัติเหตุบ่อยและมีความปลอดภัยสูง อีกทั้ง จะไม่มีปัญหาการจราจรและการเปิดใช้สะพานเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนเสาเหล็กที่ปิดกั้นสะพานที่พิพาทออกไปเพื่อให้รถยนต์แล่นข้ามได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนี้ (๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ และ (๗) การวิศวกรรมจราจร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาดำเนินการก่อสร้างและจัดการเกี่ยวกับถนนหนทางต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบอันเป็นบริการสาธารณะให้กับประชาชนในการสัญจรไปมาให้ได้รับความสะดวกและมีความปลอดภัย โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ด้านการ



วิศวกรรมจราจรที่เกี่ยวกับถนนและสะพานสำหรับยานพาหนะและคนเดินเท้า อันเป็นการจัดการด้านการจราจรทางบก ซึ่งความหมายของคำว่าวิศวกรรมจราจรนี้ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้ให้ความหมายไว้ จึงได้ใช้การเทียบเคียงความหมายกับคำว่า การจัดระบบการจราจรทางบก ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งให้คำจำกัดความไว้ว่า การจัดระบบการสัญจรของยานพาหนะและของคนเดินเท้าในทางบกทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะมีในอนาคต ให้สัมพันธ์และได้สัดส่วนกัน เพื่อให้การคมนาคมเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และปลอดภัย จึงเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องคำนึงถึงการวางแผนในการจัดการด้านการวิศวกรรมจราจรเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัย โดยพิจารณาความเหมาะสมทางด้านกายภาพของสภาพพื้นที่การใช้ถนนและสะพานให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความปลอดภัยของประชาชนส่วนใหญ่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างสะพานของบิดาผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสภาพทางด้านกายภาพของพื้นที่และถนนในบริเวณนั้นไม่ควรก่อสร้างสะพานสำหรับให้รถยนต์แล่นข้าม จึงได้ก่อสร้างสะพานขึ้นครั้งแรกเป็นสะพานไม้โดยมีลักษณะเป็นขั้นบันได และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงได้ก่อสร้างเป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กแต่ก็ยังมีได้อนุญาตให้รถยนต์แล่นข้าม เนื่องจากเห็นว่าสภาพทางด้านกายภาพของพื้นที่และพื้นผิวการจราจรมิได้มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แม้โครงสร้างของสะพานที่พิพาทที่ก่อสร้างขึ้นมาจะมีความกว้างและความแข็งแรงมากกว่าเดิมพอจะสามารถรับน้ำหนักของรถยนต์นั่งส่วนบุคคลได้ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาด้านการจราจรและความปลอดภัยต่อผู้สัญจรไปมาบนสะพานที่พิพาทจากการที่จะอนุญาตให้รถยนต์แล่นข้ามสะพานที่พิพาท จากทางกองบังคับการตำรวจจราจรและสถานีตำรวจนครบาลชนะสงครามที่เสนอความเห็นที่ไม่ขัดข้องในการขอใช้สะพานเพื่อให้รถยนต์แล่นข้ามได้ แต่ควรที่จะต้องแก้ไขด้านกายภาพของพื้นผิวการจราจรเพื่อประโยชน์สูงสุดและคำนึงถึงความสะดวกและความปลอดภัยในการจราจรโดยเห็นควรขยายบริเวณเชิงสะพานออกเพื่อให้รถเลี้ยวได้โดยสะดวก และควรย้ายเสาไฟฟ้าและผู้ประกอบการค้าออกไปด้วยเพราะอาจเกิดอันตรายกับประชาชนและทำให้เกิดขวางการจราจร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจห้ามมิให้รถยนต์แล่นข้ามสะพานที่พิพาทเพื่อความปลอดภัยของการจราจรในบริเวณดังกล่าวได้ ประกอบกับบริเวณสะพานที่พิพาทตั้งอยู่นั้นใกล้ชิดกับถนนพระสุเมรุ ซึ่งเป็นด้านหน้าของวัดบวรนิเวศวิหารกับถนนสิบสามห้าง อันเป็นพื้นที่ที่มีรถยนต์ยานพาหนะผ่านไปมาอย่างคับคั่ง ซึ่งจะเกิดอันตรายต่อรถยนต์ที่ขับออกมาจากบริเวณสะพานที่พิพาทอย่างยิ่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ด้านการวิศวกรรมจราจรซึ่งมีหน้าที่วางแผนการคมนาคมให้เกิดความสะดวกและมีความปลอดภัยเพื่อประโยชน์ของสาธารณะจึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดว่าบริเวณใดควรมีการจราจรในลักษณะเป็นทางสี่แยกหรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าบริเวณดังกล่าวเหมาะสมเพียงให้ประชาชนใช้เดินสัญจรไปมาเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี



ไม่เปิดสะพานที่พิพาทให้รถยนต์แล่นข้ามได้ย่อมกระทำไปเพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณะ เกี่ยวกับการจัดการจราจรทั่วไป อีกทั้ง การเปิดสะพานที่พิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง เป็นเพียงประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเป็นภาระด้านการงบประมาณ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการและจัดเตรียมไว้สำหรับการแก้ไขปรับปรุงทางด้านกายภาพ ของพื้นที่และการเคลื่อนย้ายสาธารณูปโภค ตลอดจนผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายในบริเวณดังกล่าว ออกไป เมื่อได้ชั่งน้ำหนักในการรักษาประโยชน์สาธารณะด้านการจราจรกับผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นว่า หากเปิดเครื่องกั้นสะพานที่พิพาทให้รถยนต์แล่นข้ามได้ย่อมก่อให้เกิด ความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเสาเหล็กมาปิดกั้น บริเวณเชิงสะพานที่พิพาททำให้รถยนต์ไม่สามารถแล่นข้ามได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอน เสาเหล็กดังกล่าวออกไปตามคำฟ้องจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๕๐)

## ๑.๒ การกำหนดจุดก่อสร้างบันไดทางขึ้น - ลงอุโมงค์คนเดินลอดถนนบริเวณ ทางเท้าสาธารณะ

การที่สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ดำเนินการตามโครงการก่อสร้าง อุโมงค์ทางคนเดินลอดบริเวณพิพาทโดยทำการก่อสร้างบันไดทางขึ้น - ลงอุโมงค์พิพาท ตรงบริเวณทางเท้าสาธารณะด้านหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สืบเนื่องมาจากบริเวณหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีระยะถอยร่น ทำให้ทางเท้ามีความกว้างเหมาะสม ประกอบกับมีสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคที่ต้อง รื้อย้ายน้อยและเป็นจุดที่ประชาชนใช้ข้ามไปสักการะพระบรมราชานุสาวรีย์ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ดีกว่าส่วนอื่น ตำแหน่งที่ก่อสร้างอุโมงค์พิพาท ที่สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ดำเนินการก่อสร้างจึงเป็นตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุด การก่อสร้างอุโมงค์พิพาทบริเวณหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร โดยได้ใช้ ดุลพินิจออกแบบพร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งก่อสร้างเพื่อประโยชน์ของประชาชน ผู้สัญจรไปมาอันเป็นการบริการสาธารณะ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ที่ดินและอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ติดกับทางเท้าสาธารณะ ที่สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์ทางคนเดิน ลอดถนนบริเวณพระบรมราชานุสาวรีย์สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระวังการก่อสร้างอุโมงค์พิพาทจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จะได้แก้ไขแบบก่อสร้าง ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอ



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามโครงการก่อสร้างอุโมงค์ทางคนเดินลอดบริเวณพิพาทโดยทำการก่อสร้างบันไดทางขึ้น - ลงอุโมงค์พิพาทตรงบริเวณทางเท้าสาธารณะด้านหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สืบเนื่องมาจากบริเวณหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีระยะถอยร่นอาคารทำให้ทางเท้ามีความกว้างเหมาะสมประกอบกับมีสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคที่ต้องรื้อย้ายน้อยและเป็นจุดที่ประชาชนใช้ข้ามไปสักการะพระบรมราชานุสาวรีย์ ฯ ได้ดีกว่าส่วนอื่น ตำแหน่งที่ก่อสร้างอุโมงค์พิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างจึงเป็นตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุด การก่อสร้างอุโมงค์พิพาทบริเวณหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยใช้ดุลพินิจออกแบบพร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งก่อสร้างเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้สัญจรไปมาอันเป็นการบริการสาธารณะ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดให้มีรั้วชั่วคราวปิดกั้นตามแนวเขตที่ดินที่ติดต่อกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อป้องกันอันตรายจากวัสดุร่วงหล่นและเป็นเพียงรั้วชั่วคราวเท่านั้น อุโมงค์พิพาทซึ่งเป็นอาคารสาธารณะที่ใช้เพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตและไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไขแบบก่อสร้างโดยลดความกว้างของบันไดทางขึ้น - ลงอุโมงค์จากเดิมกว้าง ๓.๕๐ เมตร เหลือกว้างประมาณ ๒ เมตร และทำให้ทางเท้าสาธารณะบริเวณดังกล่าวมีความกว้างประมาณ ๑.๐๐ เมตร กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไขรูปแบบการก่อสร้างอุโมงค์พิพาทให้เอื้อประโยชน์ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอมากที่สุดแล้ว การดำเนินการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือมิได้ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กำหนดความกว้างของทางเท้าสาธารณะ และประชาชนทั่วไปก็สามารถใช้ทางเท้าสาธารณะบริเวณดังกล่าวได้และผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ได้ขออนุญาตใช้ทางเท้าสาธารณะบริเวณดังกล่าวเป็นทางนำยานพาหนะเข้าออกอาคาร ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหิน ทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิใช้ทางเท้าสาธารณะบริเวณดังกล่าวเป็นทางนำยานพาหนะเข้า - ออกอาคาร เมื่อการก่อสร้างอุโมงค์พิพาทเพื่อให้คนเดินลอดถนนมิได้รुकล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการก่อสร้างบันไดทางขึ้น - ลงอุโมงค์พิพาทเพื่อให้คนเดินลอดถนนบริเวณทางเท้าหน้าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๑/๒๕๕๐)



### ๑.๓ การก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้ง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยพิจารณาจุดก่อสร้างที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนสามารถต่อท่อระบายน้ำทิ้งจากบ้านเรือนของตนมายังบ่อพักน้ำทิ้งได้อย่างทั่วถึงทุกหลัง แต่ไม่ได้ก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งให้กับบ้านเรือนทุกหลังรวมทั้งผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อประชาชนต่างยืนยันว่าน้ำเสียจากบ้านพักยังสามารถระบายได้ดี การไม่ก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งและต่อท่อเชื่อมไปยังบ่อพักของท่อระบายน้ำตามที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของบ้านสองหลังติดกัน (บ้านเลขที่ ๒๔๕/๖๘ และ ๒๔๕/๗๕) ฟ้องว่า สำนักงานเขตภาษีเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อสร้างท่อระบายน้ำสาธารณะหลักในซอยที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยไว้ฝั่งถนนด้านตรงข้ามกับบ้านของผู้ฟ้องคดีตลอดแนว และมีบ่อพักท่อระบายน้ำอยู่ในแนวเดียวกันกับท่อระบายน้ำสาธารณะเป็นระยะๆ และก่อสร้างบ่อพักท่อลอดไว้ตรงข้ามกับบ่อพักท่อระบายน้ำและมีการต่อท่อเชื่อมบ่อพักท่อลอดไปยังบ่อพักท่อระบายน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้การระบายน้ำในบ้านของผู้ฟ้องคดีไม่สะดวก เกิดน้ำท่วมขังและส่งกลิ่นเหม็น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก่อสร้างบ่อพักน้ำทิ้งบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีและต่อท่อเชื่อมไปสู่ท่อระบายน้ำหลัก

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ปัญหา น้ำท่วมขังในบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างทางระบายน้ำทิ้งในบ้าน ซึ่งเริ่มจากบ้านเลขที่ ๒๔๕/๖๘ ผ่านบ้านเลขที่ ๒๔๕/๗๕ เลียบไปตามกำแพงรั้วบ้านของบ้านเลขที่ ๒๔๕/๗๕ ไปลงบ่อพักน้ำทิ้งที่ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออกของบ้านเลขที่ ๒๔๕/๗๕ ทำให้ทางระบายน้ำทิ้งบางช่วงอยู่ใต้พื้นห้องน้ำและห้องส้วมของบ้านเลขที่ ๒๔๕/๗๕ ทำให้การระบายน้ำสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะเป็นไปได้ช้าและเป็นเหตุให้น้ำท่วมเมื่อมีฝนตก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้เอง โดยต่อเชื่อมท่อน้ำทิ้งที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างไว้แล้วจากบ้านเลขที่ ๒๔๕/๖๘ ไปยังบ่อพักท่อลอดสาธารณะที่อยู่ห่างจากบ้านดังกล่าวไปทางทิศตะวันตกประมาณ ๑.๕๐ เมตร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างตามที่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจพื้นที่พิพาทว่า ในการสร้างบ่อพักท่อลอดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้มีการวางท่อระบายน้ำหลักริมถนนฝั่งด้านตรงข้ามบ้านของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวและก่อสร้างบ่อพักไว้เป็นระยะๆ ห่างกันประมาณ ๕ - ๖ เมตร และริมถนนฝั่งบ้านของผู้ฟ้องคดีจะก่อสร้างบ่อพักท่อลอดเป็นจุดๆ เพื่อรับน้ำทิ้งจากบ้านเรือนประชาชนระบายไปลงบ่อพักของท่อระบายน้ำสาธารณะ หลักการก่อสร้างบ่อพักท่อลอดดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นไปตามหลักวิชาการ โดยผู้ถูกฟ้องคดี



ทั้งสองได้พิจารณาจุดก่อสร้างที่เหมาะสมซึ่งประชาชนสามารถต่อท่อระบายน้ำทิ้งจากบ้านเรือนของตนมายังบ่อบำบัดน้ำเสียได้อย่างทั่วถึงทุกหลัง แต่ไม่ได้ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียให้กับบ้านเรือนทุกหลัง ประกอบกับผู้เช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีต่างยืนยันว่าการระบายน้ำเสียจากบ้านพักสามารถระบายน้ำได้ดี เว้นแต่ฝนตกหนักระบายน้ำเสียได้ช้า แต่ก็สามารถระบายน้ำเสียได้ เมื่อปัญหาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียบริเวณหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีและต่อท่อเชื่อมไปยังบ่อบำบัดของท่อระบายน้ำตามที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ จึงไม่เป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่ประการใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑/๒๕๕๖)

#### ๑.๔ การกำหนดหรือยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะ

เมื่อเจ้าพนักงานจราจรยังไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้พื้นที่บนทางเท้าเป็นจุดผ่อนผันตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และผู้ขายสินค้าบนทางเท้าดังกล่าวข้างต้นไม่ได้เป็นผู้เช่าพื้นที่ทางเท้า ดังนั้น ผู้ขายสินค้าจึงไม่มีสิทธิใดๆ ตามกฎหมายที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิการค้าขายแผงลอยที่ตั้งอยู่บนทางเท้าสาธารณะได้ การที่หน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจสั่งห้ามผู้ขายสินค้าดังกล่าววางสินค้าและจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในบริเวณที่ยังไม่ได้อนุญาตหรือผ่อนผันให้ค้าขายได้ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสมและจำเป็นภายในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าผลไม้แผงลอยบนทางเท้าสาธารณะหน้าบริษัท ช. บริเวณปากคลองตลาด เดิม กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีนโยบายห้ามทำการค้าหาบเร่ – แผงลอยในบริเวณที่สาธารณะในวันพุธ ต่อมา ผู้อำนวยการเขตพระนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยโดยการสำรวจจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ค้าและตีเส้นกำหนดบริเวณสถานที่ขายสินค้าให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าแผงลอยลำดับที่ ๔๑ แต่หลังจากนั้นฝ่ายเทศกิจได้จัดทำบัญชีผู้ค้าระบุให้ผู้ร้องสอดเป็นผู้ค้าเพิ่มเติมในลำดับที่ ๔๑.๑ ผู้ฟ้องคดีมีข้อพิพาทกับผู้ร้องสอดไม่สามารถตกลงกันได้ ในที่สุดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถอดถอนชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย และให้ผู้ฟ้องคดีหยุดค้าขายอย่างเด็ดขาด ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิทำการค้าและขาดรายได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้จัดสรรพื้นที่ค้าเดิมและเพิ่มชื่อในทะเบียนผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยแก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเดิม ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



จัดทำบัตรประจำตัวผู้ค้าและใบทะเบียนการค้าในที่สาธารณะให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถค้าขายได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดไม่ได้เป็นผู้เช่าพื้นที่พิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และยังถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้ขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเจ้าพนักงานจราจรยังไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้พื้นที่พิพาทเป็นจุดผ่อนผันตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดจึงไม่มีสิทธิใดๆ ตามกฎหมายที่จะโต้แย้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิการค้าขายแผงลอยที่ตั้งอยู่บนทางเท้าสาธารณะได้ การค้าขายในที่พิพาทจึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ และมีความผิดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดค้าขายสินค้าในที่พิพาทได้ก็เนื่องจากผู้ถูกฟ้องทั้งสองคดีอนุญาตให้ค้าขายได้ไปพลางก่อนเท่านั้น เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ร้องสอดในเรื่องแบ่งพื้นที่ค้าขายและวางสินค้าปิดบังทางเข้าหน้าบริษัทเอกชนอันสืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจในการแก้ไขเหตุพิพาทโดยเสนอทางเลือกให้สามแนวทางคือ ให้ค้าขายสลับวันกัน แบ่งพื้นที่ให้ค้าขายฝ่ายละครึ่งโดยค้าขายได้ทุกวัน กับให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปค้าขายบริเวณทางเท้าด้านเดียวกันแต่ตรงข้ามกับแผงลอยเดิม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ตกลงทั้งสามแนวทาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ (๑) มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ ทวิ มาตรา ๘๓ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ถอดถอนรายชื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดออกจากบัญชีรายชื่อผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยบริเวณที่พิพาทและให้หยุดค้าขายในที่พิพาทโดยเด็ดขาด

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่หรือทางสาธารณะ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันและห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกครอบครองที่หรือทางสาธารณะ ระวังเหตุแห่งความไม่สงบเรียบร้อย และสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดวางสินค้าและจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในบริเวณที่ยังไม่ได้อนุญาตหรือผ่อนผันให้ค้าขายได้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นภายในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่ได้กล่าวอ้างอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ในการพิจารณาเพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย และมีคำสั่งห้ามผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีค้าขายในที่พิพาท ก็หาเป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง



ที่มีอยู่ตามกฎหมายหมดสิ้นไปหรือทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างใด ข้อกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๕๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สำหรับกรณีที่มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพนั้น เสรีภาพดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบและการประกอบอาชีพ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งดังกล่าว จึงชอบด้วยข้อเท็จจริงและชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีจึงไม่มีมูลละเมิดที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๕๖)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองประกาศกำหนดเขตผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าบนพื้นผิวจราจรของถนนสาธารณะซึ่งเป็นการกำหนดทั้งสองฝั่งถนนตลอดสาย ถือเป็นกำหนดเขตผ่อนผันที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่ได้กำหนดเฉพาะบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดียังคงประกอบกิจการค้าขายภายในอาคารของตนได้ตามปกติ กรณีจึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ได้รับความสะดวกเกินสมควรอันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารซึ่งใช้สำหรับพักอาศัยและทำการค้าตั้งอยู่ริมถนนท่าเกวียนซึ่งเป็นทางสาธารณะในเขตเทศบาลตำบลพนมสารคาม ต่อมา เทศบาลตำบลพนมสารคาม ออกใบอนุญาตให้เอกชนรายหนึ่งจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยระบุชื่อร้านของผู้ฟ้องคดีไว้ในใบอนุญาตด้วย ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขเทศบาลตำบลพนมสารคาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้ลงนามออกใบอนุญาตดังกล่าวแก้ไขใบอนุญาตโดยไม่ให้วางขายของบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งขอคัดสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต แต่ไม่ได้รับแจ้งคำตอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกใบอนุญาตข้างต้นโดยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนและปิดบังข้อมูลข่าวสารโดยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทุกราย โดยให้ไปจำหน่ายที่อื่น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคัดสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การตราเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลพนมสารคาม เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะฯ และการออกประกาศเทศบาลตำบลพนมสารคาม เรื่อง การกำหนดเขตผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะฯ เป็นการดำเนินการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจไว้ กล่าวคือ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีตลาด บำรุงและส่งเสริมการทำ





มาหากินของราษฎร โดยกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจออกข้อกำหนดในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ และมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจประกาศผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะได้ในระหว่างวันเวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ดังนั้น การตราเทศบัญญัติและการประกาศกำหนดเขตผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะดังกล่าว จึงเป็นไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตที่ยื่นคำขอโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่เทศบาลฯ กำหนดไว้ได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น การกำหนดเขตผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าบนพื้นผิวจราจรของถนนท่าเกวียนซึ่งเป็นการกำหนดทั้งสองฝั่งถนนตลอดสาย เป็นการกำหนดเขตผ่อนผันที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่ได้กำหนดเฉพาะบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดียังคงประกอบกิจการค้าขายภายในอาคารของตนได้ตามปกติ จึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือไม่ได้รับความสะดวกเกินสมควรอันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนรายหนึ่ง นั้น เมื่อปรากฏว่า มีการยื่นคำขออนุญาตและได้รับอนุญาตโดยเสียค่าธรรมเนียมถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ประกอบกับมีการตั้งวางร้านค้าในที่ที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติ แม้ไม่ได้ติดรูปถ่ายของผู้ขออนุญาตในแบบคำขอใบอนุญาตและมีการออกใบอนุญาตในวันเดียวกันกับที่ขออนุญาต โดยไม่ได้ตรวจสอบว่ามีการขายสินค้าในสถานที่และในเวลาที่กำหนดหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้เป็นการออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการไม่ติดรูปถ่ายนั้น หากได้แก้ไขแล้ว ย่อมทำให้การขออนุญาตจำหน่ายสินค้าสมบูรณ์ได้ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์แก่เจ้าหน้าที่อยู่แล้วว่าเอกชนรายนั้นค้าขายอยู่ในบริเวณใด ฉะนั้น การออกใบอนุญาตภายในวันเดียวกันกับวันที่ยื่นคำขอโดยไม่ได้ตรวจสอบสถานที่จึงไม่ทำให้เป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่ระบุชื่อร้านของผู้ฟ้องคดีไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นเพียงการกำหนดบริเวณที่ผู้ได้รับอนุญาตจะจำหน่ายสินค้าเท่านั้น มิใช่การนำชื่อร้านของผู้ฟ้องคดีไปหาประโยชน์เป็นการส่วนตัวตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๔๗)

**การออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าเนื่องจากผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนกฎหมาย ตั้งแต่วันที่โดยไม่ได้รับอนุญาตและรुक้าออกไปนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน อีกทั้ง ยังเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการร้องเรียน เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว**

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะทั้งวันเป็นการชั่วคราว ตามประกาศเทศบาลฯ เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้า ต่อมา มีผู้ร้องเรียนขอให้ย้ายร้านของผู้ฟ้องคดีออกจากบริเวณดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีกับ



ผู้ร้องเรียนมีเหตุทะเลาะวิวาทจนถูกดำเนินคดี นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมอบหมายให้ปลัดเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตรวจสอบ ผลการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีตั้งเต็นท์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยบางส่วนของเต็นท์รุกล้ำออกไปนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน จึงแจ้งด้วยวาจาให้แก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการและไม่ยอมย้ายไปบริเวณจุดผ่อนผันที่เทศบาลจัดให้ใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีประกาศเทศบาลฯ ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าเฉพาะบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีขนย้ายอุปกรณ์จำหน่ายสินค้าต่างๆ ออกไปเพื่อส่งมอบพื้นที่คืนเทศบาล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อไปอนุญาตประกอบกิจการในบริเวณที่พิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตและแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์การประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีขนย้ายอุปกรณ์จำหน่ายสินค้าต่างๆ ออกไปต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการฯ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ส่งเรื่องอุทธรณ์ไปยังคณะเทศมนตรีเทศบาลตำบล ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นควรให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการฯ นั้น รัฐมนตรีฯ ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นควรให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษายกเลิกประกาศเทศบาลฯ เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าฯ และเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนเต็นท์และอุปกรณ์จำหน่ายสินค้าของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้เทศบาลอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจำหน่ายอาหารในที่เดิมต่อไป

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันบริเวณที่พิพาทได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรก่อน เนื่องจากตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ไม่ได้กำหนดว่าการประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรตั้งเช่นกรณีการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผัน นอกจากนี้ การที่ประกาศดังกล่าวลงนามโดยเทศมนตรีซึ่งทำการแทนนายกเทศมนตรีตามคำสั่งเทศบาลฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น กำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้เทศมนตรีทำการสั่ง การอนุญาตการให้อนุมัติหรือการปฏิบัติกิจการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายได้ ดังนั้น การออกประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการที่มีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีตั้งร้านปิดกั้นหน้าบ้านทำให้ลำบากในการเข้าออก ปลูกร้านรุกล้ำเข้าไปบริเวณหน้าบ้านทำให้หน้าบ้านสกปรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งผลการตรวจสอบปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีตั้งเต็นท์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ แห่ง



พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ และรुक้าออกไปนอกเขตพื้นที่ผ่อนผันจริง โดยทิศเหนือรुक้าทางท่าเทศบาลที่เทศบาลกันไว้สำหรับประชาชนใช้สัญจร ทิศใต้รुक้าทางเข้าออกบ้านของผู้ร้องเรียน ทิศตะวันตกรुक้าเข้าไปที่สาธารณะที่เป็นเขตทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งด้วยวาจาให้ดำเนินการแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขและไม่ยอมย้ายไปในจุดผ่อนผันบริเวณอื่นที่เทศบาลจัดให้ใหม่ ทำให้ปัญหาการร้องเรียนไม่ได้ข้อยุติ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการกำหนดจุดผ่อนผันบริเวณหน้าบ้านของผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป จึงออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อศาลวินิจฉัยว่า ประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีขายหรือจำหน่ายสินค้าชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนและไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในบริเวณดังกล่าว รื้อถอนเต็นท์และขนย้ายอุปกรณ์จำหน่ายสินค้า จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๔๙)

แม้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการกำหนดจุดผ่อนผันในเขตกรุงเทพมหานครไว้ รวมทั้ง ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยความเห็นชอบของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจจราจร เมื่อปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยระดับเขตขึ้นเพื่อพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับกำหนดให้เป็นจุดผ่อนผัน โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ และได้มีการเสนอผลการพิจารณาดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้ง ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลให้ความเห็นชอบซึ่งต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดจุดผ่อนผัน จึงเป็นกรณีที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดขอบเขตพื้นที่และช่วงเวลาที่ยกเลิกให้ผู้ค้าทำการค้าในที่สาธารณะร่วมกันแล้ว ซึ่งแม้การประกาศจุดผ่อนผันดังกล่าวจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการใช้ทางสาธารณะอยู่บ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในการประกอบอาชีพกับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแล้ว ยังไม่เกินสมควรแก่กรณี การประกาศจุดผ่อนผันดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลจักรวรรดิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย



ปล่อยให้ผู้ค้าตั้งวางแผงลอยขายสินค้าบริเวณทางเท้าและบนถนนหน้าบ้านผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนในการสัญจร ความสกปรก กลิ่นเหม็นของขยะ การไม่เก็บอุปกรณ์การค้าหลังเลิกค้าขายและการทะเลาะวิวาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ค้าดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงว่าบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ผ่อนผันให้ผู้ค้าตั้งวางจำหน่ายสินค้าได้เป็นการชั่วคราว (จุดทบทวน) และอยู่ในระหว่างประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันจัดให้มีการประชุมผู้ค้าในบริเวณดังกล่าว และผู้ค้าลงมติว่าจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การตั้งวางขายสินค้าในที่สาธารณะ ซึ่งปัจจุบันผู้บัญชาการตำรวจนครบาลได้ให้ความเห็นชอบให้บริเวณดังกล่าวเป็นจุดผ่อนผัน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ประกาศให้เป็นจุดผ่อนผันแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าปัจจุบันยังคงมีผู้ค้าตั้งวางแผงลอยรुक้าที่สาธารณะและบนผิวจราจร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ค้ารื้อถอนแผงลอยออกไปจากทางเท้าและพื้นผิวจราจร พร้อมทั้งดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการกำหนดจุดผ่อนผันไว้ รวมทั้งไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การกำหนดจุดผ่อนผันในเขตกรุงเทพมหานคร จึงเป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยความเห็นชอบของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้บังคับการตำรวจจราจร การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยระดับเขตขึ้นพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อกำหนดให้เป็นจุดผ่อนผันโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการด้วย และคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีมติกำหนดให้พื้นที่บริเวณถนนมหาจักรผังซ้ายและผังขวา บริเวณที่ห่างขอบทางเท้าไม่เกิน ๑.๕ เมตร และทางเท้าทั้งสองฝั่งถนนตั้งแต่แยกถนนเจริญกรุงถึงแยกถนนเยาวราช เป็นจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบนทางเท้าและพื้นผิวจราจร และได้เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาและสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลให้ความเห็นชอบ ซึ่งต่อมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศให้เป็นจุดผ่อนผันเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ กรณีจึงเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาและการประกาศให้พื้นที่พิพาทเป็นจุดผ่อนผัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดขอบเขตพื้นที่และช่วงเวลาที่ยอนุญาตให้ผู้ค้าทำการค้าในที่สาธารณะร่วมกันแล้ว ประกอบกับที่ตั้งและสภาพพื้นที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถประกาศให้เป็นจุดผ่อนผันได้ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้การประกาศให้บริเวณดังกล่าวเป็นจุดผ่อนผันจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการใช้ทางสาธารณะอยู่บ้างก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในการประกอบอาชีพกับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแล้ว



ยังไม่เกินสมควรแก่กรณี การประกาศให้บริเวณพิพาทเป็นจุดผ่อนผันจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ห้ามผู้ค้าทำการค้าขายบริเวณที่พิพาทจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

นอกจากนี้ แม้ว่าขณะยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะยังไม่ได้ประกาศให้บริเวณที่พิพาทเป็นจุดผ่อนผันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้บริเวณพิพาทเป็นจุดผ่อนผัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการจัดระเบียบผู้ค้าเช่นเดียวกับผู้ค้าในจุดผ่อนผันโดยทั่วไปและกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ค้าถือปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว หากผู้ค้ารายใดฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ดำเนินการจับกุมตามอำนาจหน้าที่ตลอดมา และได้มีการจัดเก็บขยะตามอำนาจหน้าที่แล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนบริเวณดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรับผิดชอบกวดขันจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรบริเวณที่พิพาทและบริเวณใกล้เคียงซึ่งเป็นพื้นที่ที่เจ้าพนักงานจราจรท้องที่ที่รับผิดชอบอนุญาตให้มีการตั้งวางสินค้าเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๔๙)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและดูแลสิ่งสาธารณูปโภค

### ๒.๑ การบำรุงรักษาคูน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี

การที่ผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ดำเนินการตามกฎหมายด้วยการเข้าดำเนินการเสียเองในกรณีที่เจ้าของที่ดินซึ่งมีแนวคูน้ำตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผ่านที่ดินของตน ไม่บำรุงรักษาคูน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ถือว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่อาจอ้างข้อขัดข้องในเรื่องที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้เข้าไปดำเนินการในที่ดินและไม่อาจอ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่เกิดประโยชน์มาปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และกำหนดโทษผู้ไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อยู่ช่วงปลายคูน้ำที่พิพาทฟ้องว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่เขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า มีราษฎรกลบคูน้ำของกรมชลประทานทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีน้ำใช้สำหรับทำการเกษตร ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดี แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการแก้ไขใดๆ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่นต้องเปลี่ยนไปใช้น้ำจากคลองสาธารณะทำให้



เสียค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำจากคลองดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยทำให้คูน้ำดังกล่าวกลับคืนสู่สภาพเดิม

**คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด**

ในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔<sup>๓๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากแนวคูน้ำที่พิพาทถูกกลบในที่ดินของราษฎรสองราย ทำให้น้ำจากลำธารสาธารณะไม่สามารถไหลเข้ามาสู่ช่วงปลายคูน้ำในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อคูน้ำที่พิพาทถือเป็นคูน้ำตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคันและคูน้ำฯ กรณีจึงเป็นการที่เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินไม่บำรุงรักษาคูน้ำให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๑๔<sup>๓๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าดำเนินการเองได้โดยเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาและขุดลอกคูน้ำให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทราบเรื่องร้องเรียนแล้ว แต่ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาเป็นเวลานาน โดยอ้างว่าไม่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่พิพาทได้เพราะราษฎรทั้งสองรายไม่ยินยอมนั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากมาตรา ๑๖<sup>๓๙</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๗<sup>๔๐</sup> และมาตรา ๒๗<sup>๔๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติคันและคูน้ำฯ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะเข้าไปในที่ดินที่เกี่ยวข้องเพื่อบำรุงรักษาและขุดลอกคูน้ำได้ในเวลาอันสมควร และเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่มีแนวคูน้ำผ่านที่ของตนต้องให้ความสะดวกแก่ผู้ถูกฟ้องคดีด้วย อีกทั้งกฎหมายก็ได้ให้อำนาจหน้าที่และกำหนดโทษแก่เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้

<sup>๓๗-๓๘</sup> พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๔ ๗๗ ๗๗

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๗๗ ๗๗

มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องบำรุงรักษาคัน คูน้ำและประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีโดยเฉพาะคูน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ถ้าเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินละเลยไม่ปฏิบัติการตามวรรคก่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำเสียเอง ในการนี้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำนั้น

๗๗ ๗๗

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้คัน คูน้ำ ประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ

มาตรา ๑๗ ในการดำเนินการตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๔ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินที่เกี่ยวข้องในเวลาอันสมควร

เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามวรรคก่อน

๗๗ ๗๗

มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๐ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท



ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคั้นและคู้น้ำ โดยให้เริ่มดำเนินการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มามีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๔๗)

## ๒.๒ การปรับสภาพคู้น้ำให้อยู่ในสภาพเดิม

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำ และจัดทำกิจการให้มีน้ำเพื่อการเกษตรกรรมตามมาตรา ๖๗ (๑)<sup>๑๔๒</sup> และมาตรา ๖๘ (๑)<sup>๑๔๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้ดำเนินการแก้ไขการถล่มคู้น้ำพิพาทเพื่อปรับสภาพคู้น้ำพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิมภายหลังรับโอนภารกิจดังกล่าวมาจากกรมชลประทาน จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีจึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### สรุปข้อเท็จจริง

ในกรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งอาศัยการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูก จากคู้น้ำโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชั้นสูตร กรมชลประทาน โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ปลายทางคู้ส่งน้ำ ต่อมา มีราษฎรเข้ามาถล่มคู้น้ำในช่วงที่ผ่านที่ดินเพื่อให้ที่ดินเชื่อมต่อเป็นผืนเดียวกันโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้ใช้น้ำเพื่อการเกษตร ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจัดประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและมีข้อตกลงให้ราษฎรขุดดินที่นำมาถล่มคู้น้ำพิพาทออกจากคู้ส่งน้ำ พร้อมทั้งปรับสภาพคู้ส่งน้ำที่พิพาทให้อยู่ในสภาพเดิม ในช่วงระหว่างเดือนมกราคม – เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ แต่ราษฎรรายดังกล่าวไม่ดำเนินการใดๆ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดี และได้รับแจ้งด้วยวาจาว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่แต่ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดคู้น้ำสาธารณะพิพาทให้อยู่ในแนวเดิม

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อคู้น้ำพิพาทมีสภาพเป็นคู้น้ำสาธารณะประโยชน์และอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติคั้นและคู้น้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่เนื่องจากได้มีการ

<sup>๑๔๒-๑๔๓</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

ฯลฯ

ฯลฯ



โอนภารกิจงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำอันเป็นภารกิจเกี่ยวกับแหล่งน้ำซึ่งเป็นการสาธารณูปโภคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชั้นสูตร ได้ลงนามส่งมอบภารกิจงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคูน้ำที่พิพาทจึงโอนมาเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใดๆ ภายหลังรับโอนภารกิจดังกล่าวมาจากกรมชลประทาน จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ แม้การถมกลบคูน้ำพิพาทจะเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะรับการถ่ายโอนภารกิจงานจัดสรรน้ำในคูน้ำพิพาทจากกรมชลประทาน และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชั้นสูตรได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อลงโทษราษฎรที่ทำการถมกลบคูน้ำตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยจัดให้มีการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาตลอดมา จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคูน้ำพิพาทโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทราบดีว่าคูน้ำพิพาทยังคงถูกบุกรุกและถมกลบอยู่ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการจัดสรรน้ำได้ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนมา ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำและจัดทำกิจการให้มีน้ำเพื่อการเกษตรตามมาตรา ๖๗ (๑) และมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงมีภาระหน้าที่ต้องรีบดำเนินการขุดลอกคูน้ำพิพาทให้อยู่ในสภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไขการถมกลบคูน้ำพิพาทเพื่อปรับสภาพคูน้ำพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิม จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกคูน้ำที่พิพาทที่ถูกถมกลบให้อยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์ในการส่งน้ำได้ดี ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับถัดจากวันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒/๒๕๔๙)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการให้บริการสิ่งสาธารณูปโภค

#### ๓.๑ การให้บริการไฟฟ้า

การกำหนดเงื่อนไขในการขอใช้ไฟฟ้าโดยกำหนดให้ผู้ขอใช้ไฟฟ้าต้องยื่นหลักฐานการเช่าที่ราชพัสดุประกอบคำขอใช้ไฟฟ้า แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ก็ถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๘๔ คน เป็นราษฎรที่อาศัยอยู่บนเกาะเสม็ดฟ้องว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้แก่เกาะต่างๆ รวมทั้งเกาะเสม็ดด้วย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จัดทำโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้แก่เกาะเสม็ด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้อง (วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕) ขอใช้ไฟฟ้า แต่ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่อนุญาตให้ใช้ไฟฟ้า เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บุกรุกครอบครองที่ราชพัสดุเกาะเสม็ดโดยไม่ชอบ





ด้วยกฎหมายและโต้แย้งกรรมสิทธิ์กับทางราชการอยู่ อีกทั้ง ไม่มีหลักฐานตามหลักเกณฑ์การขอใช้ไฟฟ้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ขอใช้ไฟฟ้ายื่นหลักฐานการเช่าที่ราชพัสดุเกาะเสม็ดหรือหนังสือรับรองจากธนาคารในพื้นที่ระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ว่าเป็นผู้เช่าหรือค่านุญาตจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า – หมู่เกาะเสม็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในกรณีที่ราชพัสดุนั้นอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำการขอใช้ไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นผลมาจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ราชพัสดุเกาะเสม็ดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดให้ต้องแสดงหลักฐานเพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในคำแนะนำการขอใช้ไฟฟ้า มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ไฟฟ้าตามคำขอ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ว่า เพื่อเป็นการช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่ากรณีประชาชนผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวมาขออนุญาตใช้บริการต่างๆ ดังกล่าว จะอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บ้านในทะเบียนบ้านชั่วคราวนั้นๆ ตั้งอยู่ โดยให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นต้นไป

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่างๆ รวมทั้งเกาะเสม็ดด้วย โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ติดตั้งอุปกรณ์ปักเสาโยงสายไฟและเปิดจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะเสม็ดยื่นคำขอใช้ไฟฟ้าได้แล้ว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงสามารถให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับการบริการให้ใช้ไฟฟ้าตามมาตรา ๖ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่บริการไฟฟ้าซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน การที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อพิพาทกับทางราชการในปัญหาสิทธิในที่ดินยังไม่ยุติ จึงไม่ใช่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ประกอบกับปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับทางราชการเป็นคนละเรื่องกับการที่จะได้รับบริการให้ใช้ไฟฟ้าจากทางราชการอันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงบริการให้ประชาชนทุกรายอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ ทะเบียนบ้านไม่ว่าจะเป็นทะเบียนบ้านถาวรหรือทะเบียนบ้านชั่วคราว เป็นเพียงข้อมูลที่รัฐใช้ควบคุมดูแลการตั้งถิ่นฐานของบุคคลเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินและไม่ทำให้เกิดความแตกต่างของผู้ใช้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานเป็นทะเบียนบ้านไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราวซึ่งยังมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ยังไม่ยุติ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ตามคำแนะนำการขอและ



ใช้ไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กำหนดให้ใช้ทะเบียนบ้านเป็นหลักฐานในการขอใช้บริการไฟฟ้า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันไม่ดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ไฟฟ้าตามคำขอ โดยการกำหนดเงื่อนไขในการให้ใช้บริการไฟฟ้าที่ให้ผู้ฟ้องคดียื่นแสดงหลักฐานการเช่าที่ราชพัสดุเกาะเสม็ด จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับข้ออ้างเรื่องการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ นั้น ศาลเห็นว่า มีมาตรการทางกฎหมายที่ทางราชการจะพึงเลือกใช้ได้หลายวิธีและเป็นมาตรการโดยตรงที่จะจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้โดยไม่จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขใดโยงให้กระทบไปถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นที่ประชาชนควรต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐ อีกทั้ง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดเงื่อนไขในการขอใช้บริการไฟฟ้าก็ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการขอใช้บริการไฟฟ้างดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องการ แต่กลับมีผลกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนที่ควรมีควรได้รับจากรัฐ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษาให้ยกเลิกการกำหนดเงื่อนไขในการขอใช้ไฟฟ้าดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำขอใช้ไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์เดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่อ่านคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๗/๒๕๔๗)

### ๓.๒ การให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก

การที่องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยมีมติอนุมัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกขึ้นราคาค่าบริการหลังจากได้วิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาการขาดทุนของบริษัทแล้ว เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้ก่อให้เกิดการผูกขาดการให้บริการ

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรมประชาสัมพันธ์อนุญาตให้ IBC และ UTV ซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกกับองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ควบรวมกิจการภายใต้ชื่อ UBC ต่อมา UBC มีหนังสือขอปรับเพิ่มอัตราค่าบริการรายเดือนขึ้น ๒๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีมติอนุมัติให้ปรับค่าบริการได้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกของ UBC เห็นว่า การอนุมัติให้ขึ้นอัตราค่าบริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้มีการผูกขาดและนำไปสู่การประกาศขึ้นราคาโดยไม่มีการให้ข้อมูลหรือชี้แจงรายละเอียดของการประกอบกิจการต่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์การขึ้นราคาค่าบริการดังกล่าวแต่ไม่ได้รับคำชี้แจง จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้



ศาลพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ขึ้นราคาค่าบริการโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้มีการปรับอัตราค่าบริการโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของ UBC เป็นการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์แก่ UBC จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่กรรมการผู้จัดการใหญ่ของ UBC มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอขึ้นอัตราค่าบริการโดยอ้างเหตุผลความจำเป็นว่ามีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการใหม่ เป็นการใช้สิทธิตามเงื่อนไขแห่งสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัท UTV และ IBC เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาข้อเสนอขอปรับอัตราค่าบริการโดยพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริง ทั้งในเรื่องรายได้ รายจ่ายและต้นทุนการดำเนินการของ UBC รวมทั้งเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ของคณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนางานด้านโทรทัศน วิทยุ การดำเนินธุรกิจ และเอกสารคำชี้แจงของ UBC แล้วเห็นว่า UTV และ IBC ประสบปัญหาการขาดทุนมาอย่างต่อเนื่องจากการร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรศัพท์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยเฉพาะเมื่อคราวภาวะเศรษฐกิจของประเทศชะลอตัวถึงขั้นภาวะวิกฤติ ประกอบกับกิจการดังกล่าวเป็นบริการนอกเหนือจากโทรศัทพ์ปกติซึ่งเป็นทางเลือกของผู้ชมที่มีความต้องการชมรายการที่โทรศัทพ์ปกติไม่สามารถให้บริการได้ รวมทั้งผู้เป็นสมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีความสามารถในการชำระค่าสมาชิกได้ เนื่องจากการเพิ่มอัตราค่าบริการขึ้นเพียง ๒๐๐ บาทต่อเดือน ประกอบกับการที่ผู้ใดจะเข้าเป็นสมาชิกของ UBC หรือไม่ อย่งไรขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละบุคคล บนพื้นฐานแห่งสิทธิเสรีภาพในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ เพราะยังคงมีการให้บริการ PACKAGE ชั้นต่ำซึ่งมีอัตราค่าบริการ ๔๐๐ บาทต่อเดือนไว้เป็นทางเลือกอยู่ ดังนั้น เมื่อผู้รับบริการมีสิทธิที่จะเลือกหรือไม่เลือกใช้บริการภายหลังที่มีการขึ้นราคาค่าบริการหรือจะเลือกใช้บริการ PACKAGE ใดก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามความต้องการและความสมัครใจเป็นสำคัญ ไม่ได้มีการบังคับแต่ประการใด จึงไม่มีผลเป็นการผูกขาดการให้บริการ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ย่อมจะต้องมีวิธีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจเป็นเป้าหมาย ดังนั้น การอนุมัติให้เพิ่มอัตราค่าบริการจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕/๒๕๔๘)





คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

๑. กรณีเกี่ยวกับการใช้สิทธิรับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

เมื่อรูปแบบของบัตรสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (บัตร สปร.) และหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนบัตรดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ผู้ที่มีขาดคุณสมบัติหรือบุคคลอื่นที่มีไม่ใช่เจ้าของบัตรนำบัตรไปใช้ อันเป็นการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่บุคคลอื่นไม่สามารถใช้สิทธิตามบัตรดังกล่าวได้ ผู้มีสิทธิตามบัตร สปร. จึงมีเพียงเฉพาะเจ้าของบัตรผู้มีชื่อในบัตรเท่านั้น สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่อาจตกทอดแก่ทายาทได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิตามบัตร สปร. ได้เสียชีวิตลงภายหลังจากฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจกำหนดคำสั่งห้ามมิให้โรงพยาบาลศรีสะเกษเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาพยาบาลได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับบัตรสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล (บัตร สปร.) โดยถือบัตร สปร. ประเภทบัตรสูงอายุ สังกัดกองทุนโรงพยาบาลปรารักษ์กู่ ต่อมาได้ย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ จึงได้ยื่นเรื่องแจ้งการย้ายภูมิลำเนาต่อผู้ออกบัตร สปร. ในท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ แต่ในระหว่างการดำเนินการแจ้งย้ายภูมิลำเนาดังกล่าวนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษาอาการปวดเมื่อยตามร่างกายและปวดข้อที่โรงพยาบาลศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยได้แสดงบัตร สปร. สังกัดโรงพยาบาลปรารักษ์กู่ ต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมกับแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงการย้ายภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานโดยชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอทำบัตร สปร. ใหม่ ตั้งแต่เมื่อใด แต่ปรากฏหลักฐานว่าโรงพยาบาลปรารักษ์กู่ ได้มีหนังสือ เรื่อง ขอยกเลิกบัตร สปร. ประเภทผู้มีรายได้น้อย ถึงนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดศรีสะเกษว่า โรงพยาบาลปรารักษ์กู่ขอยกเลิกสิทธิบัตร สปร. สถานพยาบาลเดิมของผู้ฟ้องคดีเพื่อผู้ฟ้องคดีจะได้ไปติดต่อขอสิทธิบัตรใหม่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลเมืองศรีสะเกษต่อไป ประกอบกับไม่ปรากฏว่าบัตร สปร. ของผู้ฟ้องคดีมีการระงับการแจ้งย้ายภูมิลำเนาไว้ในบัตรภายหลังจากที่แพทย์ประจำโรงพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรักษาอาการเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจได้รับบริการตามสิทธิของผู้ได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล เนื่องจากการรับบริการที่หน่วยบริการนอกเขตรับผิดชอบ ประกอบกับการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าข่ายที่จะได้รับการบริการทางการแพทย์โดยไม่คิดมูลค่า เนื่องจากไม่ใช้การเจ็บป่วยฉุกเฉินตามประกาศคณะกรรมการจัดสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลส่วนกลาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้บริการแก่ผู้มีสิทธิ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย จึงไม่ชื้อยาและนำไปสั่งยาของโรงพยาบาลพร้อมแบบบันทึกการให้บริการผู้ป่วยของผู้ถูกฟ้องคดีออกไปจาก



โรงพยาบาล ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ แต่ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ทายาทโดยธรรมจึงยื่นคำร้องขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีที่ถึงแก่ความตายดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่คู่มือการออกบัตร สปร. กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ปี ๒๕๔๔ กำหนดรูปแบบและรายละเอียดของบัตรสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (บัตร สปร.) ให้บัตร สปร. ๑ ใบ ออกให้ผู้สมควรได้รับสิทธิ ๑ คน มีใช้ทั้งครอบครัว ประกอบกับการเพิกถอนบัตรตามข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสถานพยาบาลเพิกถอนบัตร สปร. ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ได้รับบัตร สปร. เป็นผู้ไม่มีสิทธิหรือได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามระเบียบนี้ ซึ่งได้แก่ (๑.๑) เป็นผู้มีสิทธิหรือได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามระเบียบอื่น ๆ แล้ว เช่น เบิกค่ารักษาพยาบาลได้ตามสิทธิของครอบครัว ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ (๑.๒) มีหลักฐานปรากฏที่แสดงว่า ผู้ถือบัตร สปร. นั้น มีรายได้มากกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ (๒) ผู้ได้รับบัตร สปร. แก่ ขราดการหรือเพิ่มเติมชื่อบุคคลอื่นลงในบัตร สปร. ของตน และ (๓) ผู้ได้รับบัตร สปร. ยอมให้บุคคลอื่นที่มีชื่อบุคคลที่มีชื่อในบัตร สปร. ของตน นำบัตรนั้นไปใช้เข้ารับการรักษา จึงเห็นได้ว่า รูปแบบของบัตรและหลักเกณฑ์การเพิกถอนบัตรดังกล่าว มีจุดประสงค์เพื่อมิให้ผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือบุคคลอื่นที่มีชื่อเจ้าของบัตรนำบัตรไปใช้ ดังนั้น เมื่อผู้มีสิทธิตามบัตรดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะเป็นสำคัญ และบุคคลอื่นไม่สามารถใช้สิทธิตามบัตรได้ ผู้มีสิทธิตามบัตร สปร. จึงมีเพียงเฉพาะเจ้าของบัตรผู้มีชื่ออยู่ในบัตรเท่านั้น และเมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่อาจตกทอดแก่ทายาทได้ คำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ อันหมายถึงการขอให้ศาลออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาพยาบาลกับผู้ถูกฟ้องคดีตามสิทธิที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการจัดสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้บริการแก่ผู้มีสิทธิ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นไปพร้อมกับที่ผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๔/๒๕๔๗)



## ๒. กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขทะเบียนตำรับยา

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกคำสั่งให้แก้ไขทะเบียนตำรับยา ซึ่งมียาพินิลโพรพาโนลามีนหรือพีพีเอเป็นส่วนผสม โดยการตัดตัวยาพินิลโพรพาโนลามีน ออกจากสูตรตำรับยาทุกตำรับตามคำแนะนำของคณะกรรมการยา ซึ่งได้มีการพิจารณา ผลการศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับอันตรายจากการใช้และผลกระทบเรื่องการขาด แคลนยาตั้งกล่าวแล้ว จึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตาม ขั้นตอนและเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ยาตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ แม้จะปรากฏว่ามีความเห็นทางวิชาการแตกต่างกัน อยู่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้ยา เมื่อความเห็นของแต่ละฝ่ายต่างมีเหตุผลซึ่งเป็น เรื่องทางเทคนิค ศาลจึงไม่อาจชี้ขาดได้ว่าความเห็นใดถูกต้อง แต่เมื่อคณะกรรมการยา ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านยาโดยเฉพาะเห็นว่ามีความเสี่ยงจากการใช้ยา ดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการยาหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงหรือผิดพลาดหรือเป็นการ ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ดังนั้น การออกคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์ตลอดจนเนื้อหาของ คำสั่งชอบด้วยมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยาฯ

### สรุปข้อเท็จจริง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ออกคำสั่งตามคำแนะนำของคณะกรรมการยาให้ผู้รับอนุญาต ผลิตยาและผู้รับอนุญาตนำหรือส่งยาเข้ามาในราชอาณาจักรแก้ไขทะเบียนตำรับยา โดยตัดตัวยา พินิลโพรพาโนลามีน (พีพีเอ) ออกจากสูตรตำรับยาทุกตำรับ เนื่องจากปรากฏผลการศึกษาบางชี้ว่า ยาพีพีเอเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะเลือดออกในสมอง ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ เห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่รอบคอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุน อีกทั้งมิได้สอบถามข้อมูลจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบ จากคำสั่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มียาที่มีส่วนผสมของตัวยาดังกล่าวที่มีความปลอดภัยและราคา ประหยัดในการรักษาผู้ป่วย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

### คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะออกคำสั่งที่พิพาท สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ศึกษาวิเคราะห์รายงาน ผลการวิจัยเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นรายงานที่มีคุณภาพและน่าเชื่อถือ สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยาจึงเสนอให้คณะอนุกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมอันตรายจากการใช้ยา พิจารณาผลกระทบหากมีการเพิกถอนยาพีพีเอ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาและ ได้ข้อสรุปว่ายาพีพีเอเป็นเพียงบรรเทาอาการคัดจมูก ไม่ใช่ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ และไม่ใช้



ยาจำเป็นที่ช่วยชีวิตหรือช่วยในการรักษาโรคร้ายแรง อันตรายที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงสูงและอุบัติการณ์น่าจะสูงกว่าที่มีรายงาน นอกจากนี้ ยาพีพีเอยังหมดอายุของสิทธิบัตรแล้ว ปัจจุบันมีตำรับยาแก้หวัดที่ไม่มีส่วนผสมของยาพีพีเออยู่มากมาย สามารถใช้ทดแทนได้ ไม่น่าเกิดปัญหาขาดแคลนยา จึงมีมติให้เพิกถอนยาพีพีเอออกจากตำรับยาทุกตำรับ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการยาพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการยาเห็นชอบด้วย จึงมีมติให้ถอนยาดังกล่าวออกจากสูตรตำรับยาทุกตำรับ และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขทะเบียนตำรับยา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาออกคำสั่งเรื่องให้แก้ไขทะเบียนตำรับยาซึ่งมียาพีพีเอเป็นส่วนผสม ดังนั้น การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการออกคำสั่งตามขั้นตอนและเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ยาตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยาฯ

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้ยาพีพีเอ ซึ่งยังมีความเห็นที่แตกต่างกันนั้น ศาลไม่อาจให้ความเห็นได้ว่าความเห็นใดถูกต้องและความคิดเห็นใดผิดพลาด เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องทางเทคนิค แต่เมื่อคณะกรรมการยาซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านยาโดยเฉพาะมีความเห็นว่า ยาพีพีเอมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเมื่อใช้เป็นยาแก้ไขหวัด ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การพิจารณาของคณะกรรมการยาหรือผู้ถูกฟ้องคดีมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงหรือผิดพลาดในการพิจารณาผลการวิจัย หรือมีเจตนาถ่วงอ้อมไม่ให้มีการนำยาพีพีเอมาเป็นส่วนผสมโดยไม่สุจริต ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาดุลพินิจขององค์กรผู้เชี่ยวชาญและผู้ถูกฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคำแนะนำหรือความเห็นของคณะกรรมการยาเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้ยา ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตยาหรือผู้ได้รับอนุญาตนำหรือส่งยาเข้ามาในราชอาณาจักรแก้ไขทะเบียนตำรับยาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง วัตถุประสงค์ตลอดจนเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยาฯ คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐/๒๕๔๗)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการจ่ายรางวัลสินบนนำจับในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา

การจ่ายเงินสินบนตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือและชี้ช่องให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมของกลางเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว แม้ผู้แจ้งความนำจับจะไม่ได้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าประสงค์จะรับรางวัลสินบนนำจับ เนื่องจากไม่ทราบระเบียบของทางราชการ แต่การที่ผู้แจ้งความนำจับยอมเสี่ยงภัยเข้าล่อซื้อวัตถุอันตราย รวมทั้งมีการแจ้งความเป็นหลักฐานต่อเจ้าพนักงานตำรวจ จนทำให้สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมของกลางได้ โดยพฤติการณ์





ย่อมคาดหมายได้ว่า ผู้แจ้งความนำจับกระทำเพื่อหวังเงินสินบนนำจับจากทางราชการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับจึงมีหน้าที่ที่จะต้องสอบถามถึงความประสงค์ของผู้แจ้งความนำจับ รวมทั้งต้องจัดทำบันทึกการแจ้งและรับแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว จะถือเอาเหตุข้างต้นมาปฏิเสธไม่จ่ายรางวัลสินบนนำจับโดยอ้างว่ายังมิได้มีการแจ้งความนำจับต่อผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับไม่ได้

และเมื่อพฤติการณ์ของผู้แจ้งความนำจับแสดงให้เห็นถึงการแสดงเจตนาสืบทอดสิทธิในการรับเงินสินบนนำจับมาโดยตลอด แม้บุคคลดังกล่าวไม่อาจยื่นคำขอรับเงินสินบนต่อศาลอาญาได้ทันภายในกำหนดเวลาการยื่นขอรับเงินสินบน แต่สิทธิในการขอรับเงินสินบนนำจับของผู้แจ้งความนำจับก็หาได้ระงับไปไม่ ส่วนราชการจึงต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อเบิกจ่ายเงินสินบนให้กับผู้แจ้งความนำจับตามสิทธิที่มีอยู่ต่อไป

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่า มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์กำจัดปลวกซึ่งได้ถูกยกเลิกเลขทะเบียนรับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแล้ว เนื่องจากเป็นสารหนูซึ่งเป็นวัตถุอันตราย และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาโดยเป็นผู้เข้าทำการล่อซื้อวัตถุอันตรายซึ่งได้มีการแจ้งความตามบันทึกประจำวันรับแจ้งเป็นหลักฐานของสถานีตำรวจนครบาลแล้ว แต่ปรากฏว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพื่อขอรับเงินสินบนนำจับ เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือปฏิเสธการจ่ายเงินสินบนนำจับดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้แจ้งความนำจับที่จะมีสิทธิรับเงินสินบนจะต้องแจ้งความเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมอบหมาย และการรับแจ้งความนั้นจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นปรากฏว่า กระบวนการต่างๆ ได้ล่วงเลยไปถึงขั้นตอนที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ได้มีการแจ้งความนำจับเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถส่งเรื่องขอคืนเงินค่าปรับเพื่อเป็นค่าสินบนนำจับได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนผู้เกี่ยวข้องในสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ รวมทั้งขอให้จ่ายเงินรางวัลนำจับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศโฆษณาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจ่ายเงินสินบนตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือแพทย์ กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง และกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พ.ศ. ๒๕๓๘ มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือและชี้ช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น เมื่อคดีนี้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมของกลางเพื่อดำเนินคดี



แก่ผู้กระทำผิดแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าประสงค์จะรับรางวัลสินบนนำจับ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทราบระเบียบของทางราชการ แต่การที่ผู้ฟ้องคดียอมเสี่ยงภัยเข้าล่อซื้อวัตถุอันตราย รวมทั้งมีการแจ้งความเป็นหลักฐานต่อเจ้าพนักงานตำรวจ จนทำให้สามารถจับกุมผู้กระทำผิดพร้อมของกลางได้ โดยพฤติการณ์ย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำเพื่อหวังเงินสินบนนำจับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โฆษณาไว้ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การแกุ้ทธธณยอมรับว่า ตามสถิติที่ผ่านมายังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ที่แจ้งเบาะแสโดยแจ้งชื่อและที่อยู่จริง ตลอดจนเข้าล่อซื้อวัตถุอันตรายเพื่อนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีแล้วจะไม่ประสงค์ขอรับเงินสินบน ดังนั้น เมื่อกรณีนี้ได้มีการล่อซื้อวัตถุอันตราย มีการแจ้งความและจับกุมผู้กระทำความผิด โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาอยู่ในเหตุการณ์ดังกล่าวด้วย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความนำจับต่อบุคคลตามข้อ ๒ (๒) ของนิยามคำว่า “ผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับ” ประกอบกับข้อ ๔ วรรคสอง ของระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนในคดีจับกุมผู้กระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาข้างต้นในฐานะผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องสอบถามถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่จัดทำบันทึกการแจ้งและรับแจ้งความนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการตามระเบียบต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับไม่ได้จัดทำบันทึกการแจ้งและรับแจ้งความนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้แจ้งความนำจับ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนในคดีจับกุมผู้กระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจะถือเอาเหตุดังกล่าวมาปฏิเสธว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งความนำจับต่อผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับไม่ได้

และเมื่อถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการแจ้งความนำจับต่อผู้มีอำนาจรับแจ้งความนำจับแล้ว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า สิทธิในการขอรับเงินสินบนของผู้ฟ้องคดีระงับไปหรือไม่ เห็นว่า ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนในคดีจับกุมผู้กระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่จะต้องดำเนินการระบุในหนังสือร้องทุกข์กล่าวโทษด้วยว่า คดีนี้เป็นคดีที่มีสินบนนำจับ รวมทั้งให้ขอทราบผลคดีโดยเร็ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทราบผลคดีแล้ว ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องแจ้งผลการดำเนินคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ไปติดต่อขอรับหลักฐานการรับรองผลคดี เพื่อนำไปประกอบการขอรับเงินสินบนนำจับต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่ได้มีการแจ้งผลการดำเนินคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำขอรับเงินสินบนต่อศาลอาญาได้ทันภายในกำหนด ความบกพร่องจึงไม่ได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี แต่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ที่ชัดเจนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือประชาชนทั่วไปที่ประสงค์รับเงินสินบนนำจับ ประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตตลอดมาว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติ



ตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายถูกต้องครบถ้วนที่จะมีสิทธิได้รับเงินสินบนนำจับแล้ว เพราะแม้ระยะเวลานับแต่เหตุเกิดจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพื่อขอรับเงินสินบนนำจับ จะล่วงเลยเวลามาสองปีเศษแล้วก็ตาม ผู้ฟ้องคดียังติดต่อกองทุนเงินสินบนนำจับอยู่ ย่อมแสดงให้เห็นถึงการแสดงเจตนาสืบสิทธิ ต่อเนื่องกันมาโดยตลอดจนกระทั่งมีการฟ้องคดี ดังนั้น สิทธิในการขอรับเงินสินบนนำจับของผู้ฟ้องคดีหาได้ระงับไปไม่ และแม้การยื่นคำขอรับเงินสินบนต่อศาลอาญาจะพ้นกำหนดเวลา การยื่นขอรับเงินสินบนตามข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน ในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาฯ แล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อ ๒๑ ของระเบียบ กระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัตินอกเหนือจาก ระเบียบนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าระเบียบ กระทรวงการคลังฉบับเดียวกัน ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินสินบน สำหรับกรณีที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีนี้ไว้ เพื่อให้การจ่ายเงิน สินบนแก่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการไปได้ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อเบิกจ่ายเงินสินบนให้กับผู้ฟ้องคดีตามสิทธิต่อไป พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินสินบน (ในอัตราร้อยละ ๓๕) ของเงินค่าปรับ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการขอทำความตกลงกับ กระทรวงการคลังเพื่อเบิกจ่ายเงินสินบนดังกล่าว และดำเนินการจ่ายเงินสินบนนำจับให้แก่ ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘/๒๕๔๘)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

##### ๔.๑ การออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ใช้ดุลพินิจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะได้ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร โดยขณะเดียวกันกฎหมาย ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่รักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง รวมทั้งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญด้วย เมื่อปรากฏว่าจุดผ่อนผันที่เคย อนุญาตให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย หรือเหตุ เดือดร้อนรำคาญ ไม่มีความเหมาะสมที่จะให้มีการผ่อนผันอีกต่อไป เจ้าพนักงานท้องถิ่น ย่อมอาศัยเหตุดังกล่าวออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบ จากเจ้าพนักงานจราจร



### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตให้ขายอาหารในพื้นที่สาธารณะที่เทศบาลตำบลกำหนดเป็นจุดผ่อนผันฟ้องว่า นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันตามที่ประกาศไว้เดิม และให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปค้าขายในสถานที่แห่งใหม่ โดยอ้างว่ามีผู้ร้องเรียนขอให้ย้ายร้านของผู้ฟ้องคดีออกไป เนื่องจากร้านขายอาหารของผู้ฟ้องคดีปิดกั้นหน้าบ้านและปลุกกรุกเข้าไปในบริเวณหน้าบ้านของผู้ร้องเรียน ทำให้ลำบากในการเข้าออกและทำให้หน้าบ้านสกปรก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากเหตุผลเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว และให้เทศบาลตำบลอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวต่อไป

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๒๐<sup>๑๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดให้การออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรเหมือนดังเช่นกรณีการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผัน ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจร และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีตั้งเต็นท์ขายอาหารออกไปนอกจุดผ่อนผันโดยมิได้มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙<sup>๑๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยด้านหนึ่งรุกเข้าไปในทางเท้าที่เทศบาลกั้นไว้สำหรับประชาชนใช้สัญจร และอีกด้านหนึ่งรุกเข้าไปทางเข้าออกจากบ้านของผู้ร้องเรียน อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังได้ก่อสร้างเพิงพักต่อจากเต็นท์รุกเข้าไปในที่สาธารณะที่เป็นเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นที่พักเตรียมอาหาร ล้างภาชนะ

<sup>๑๔๔-๑๔๕</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

- (๑) ประดูอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ
- (๒) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ประดูอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ
- (๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรจุบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การประดูอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวันเวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

การติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะโดยมิได้มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งปลด หรือ รื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นละเลย เพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป



วางอุปกรณ์จำหน่ายอาหาร และชิงวัสดุปิดกันแดดทำให้หน้าบ้านของผู้ร้องเรียนสกปรกกรงรัง จนเกิดการทะเลาะวิวาทกันหลายครั้ง เมื่อปลัดเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยจนเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาการ ร้องเรียนที่ไม่มีข้อยุติ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเห็นว่า การกำหนดจุดผ่อนผันบริเวณ ดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป การออกประกาศเทศบาลตำบลยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๖/๒๕๔๙)

#### ๔.๒ ถนนหรือสถานสาธารณะที่ควรอนุญาตหรือผ่อนผันให้เป็นที่จำหน่ายสินค้าได้

การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดจุดผ่อนผันให้มีการ ประกอบกิจการปรุง ขาย หรือจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะได้โดยความเห็นชอบ จากเจ้าพนักงานจราจร โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการผ่อนผันไว้ จึงถือเป็น ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของ เจ้าพนักงานจราจร แต่การใช้ดุลพินิจนั้นจำต้องพิจารณาให้ได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์ ที่ผู้ค้าจะได้รับกับผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชนที่ใช้ทางสาธารณะและผู้อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียง และต้องเป็นการผ่อนผันชั่วคราวซึ่งจะต้องกำหนดวันและช่วงเวลาที่เหมาะสม ที่ให้ประกอบกิจการ ฯลฯ ได้ โดยมีให้มีการครอบครองหรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นการ ถาวรในพื้นที่ผ่อนผันจนประชาชนทั่วไปไม่อาจใช้ทางสาธารณะนั้นได้ ทั้งต้องคำนึงถึง ความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนไม่เป็นอุปสรรค ต่อการรักษาความสะอาด รวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

#### สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำเอาทางเท้าสาธารณะประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ไปกำหนดเป็นจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีการก่อสร้าง เป็นแผงลอยร้านค้ามีลักษณะติดตึกรังกับพื้นที่คอนกรีตบนทางเท้าสาธารณะห่างจากผนังบ้าน ของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๐.๘๐ เมตร และให้พ่อค้าแม่ค้าจำนวน ๖ ราย ขายอาหารประเภทอาหาร ตามสั่ง ข้าวต้ม เครื่องดื่ม ตลอดกลางวันและกลางคืน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ จากเสียง กลิ่น และควัน จากการประกอบอาหาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนรำคาญอยู่ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนแผงลอยและสิ่งปลูกสร้างออกไปจาก ทางสาธารณะ



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรตามนัย มาตรา ๕๔ (๓)<sup>๑๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และมีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันชั่วคราวเพื่อให้มีการประกอบกิจการปรุง ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๒๐<sup>๑๔๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามความเหมาะสมมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชนที่ใช้ทางสาธารณะในการสัญจรไปมาและกับเจ้าของอาคารที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง กับทั้งในการปรับปรุง ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานสาธารณะจะมีได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มีการผ่อนผันเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะต้องกำหนดวันเวลาไว้เป็นการเฉพาะ และในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยมีให้มีการครอบครองและสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นการถาวรในพื้นที่ที่จะทำให้อาคารทั่วไปไม่อาจใช้ทางสาธารณะสัญจรไปมาได้ เมื่อปรากฏว่า การปลูกสร้างแผงลอยร้านค้าในบริเวณพิพาทมีลักษณะเป็นโครงสร้างถาวรติดตึกรับกับพื้นคอนกรีตบนทางเท้าสาธารณะเต็มพื้นที่ และมีการผ่อนผันให้ตั้งวางขายสินค้าช่วงเช้าตั้งแต่เวลา ๐๔.๐๐ นาฬิกา – ๑๖.๓๐ นาฬิกา และช่วงเย็นเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา – ๒๔.๐๐ นาฬิกา ซึ่งมีใช่เป็นการผ่อนผันชั่วคราวตามความหมายของบทบัญญัติดังกล่าว ประกาศกำหนดจุดผ่อนผันข้างต้นจึงขัดต่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ประกอบกับปรากฏว่าการกำหนดพื้นที่จำหน่ายสินค้าเป็นพื้นที่ผ่อนผันดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร และเมื่อมีการเลิกขายในแต่ละวันผู้จำหน่ายสินค้าก็ได้จัดเก็บสินค้าอุปกรณ์ เครื่องมือ

<sup>๑๔๖</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๔๗</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(๒) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร



หรือสิ่งของต่างๆ นำออกนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน อันเป็นการขัดต่อข้อ ๘ (๑)<sup>๑๔๘</sup> ข้อ ๑๐ (๒) (ง)<sup>๑๔๙</sup> และข้อ ๑๐ (๓) (ค)<sup>๑๕๐</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกด้วย กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบนทางเท้าข้างบ้านของผู้ฟ้องคดี และทำให้ทางเท้ากลับสู่ทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ตามเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗/๑/๒๕๕๐)

### ๔.๓ การออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยของประชาชน ส่วนกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมืองเป็นสำคัญ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มิได้หมายความว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศผ่อนผันให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวสามารถปรุงอาหารหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานที่สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้อำนาจ

<sup>๑๔๘-๑๕๐</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๘ คณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดพื้นที่ที่มีการจำหน่ายสินค้าเป็นพื้นที่ผ่อนผัน หรืออาจกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเพิ่มขึ้น ซึ่งจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาความสะอาด

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข คณะกรรมการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าและคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้า มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าและคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดข้อห้ามผู้จำหน่ายสินค้า ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) ก่อสร้าง ตั้งแผง หรือจัดอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสินค้าในลักษณะถาวร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กำหนดข้อพึงปฏิบัติของผู้จำหน่ายสินค้า ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) เมื่อเลิกจำหน่ายสินค้าหรือสิ้นสุดระยะเวลาการจำหน่ายสินค้าในแต่ละวัน ผู้จำหน่ายสินค้าต้องจัดเก็บสินค้า อุปกรณ์เครื่องมือ หรือสิ่งของต่างๆ และนำออกนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน

ฯลฯ

ฯลฯ



ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขปรุงอาหาร หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะบริเวณใดบริเวณหนึ่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่เทศบาลตำบลแหลมงอบ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศ เรื่อง ห้ามปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน ทางเท้า ในบริเวณถนนตามที่กำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยให้ผู้ประกอบกิจการเข้าไปค้าขายในบริเวณตลาดที่สร้างขึ้น ส่วนผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้ย้ายไปค้าขายบริเวณรอบๆ ตลาดดังกล่าว และไม่อนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะบริเวณเดิมอีกต่อไป โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความปลอดภัยในการสัญจรไปมาของผู้ใช้รถยนต์ และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยได้ประกอบกิจการขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนสาธารณะมาเป็นเวลาหลายปี แต่พื้นที่ดังกล่าวไม่ได้เป็นพื้นที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารหรือจำหน่ายสินค้าได้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศห้ามปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนสาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีค้าขายอยู่ และเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตลาดอยู่ห่างไกลชุมชน และผู้ฟ้องคดีคงมีสิทธิค้าขายอยู่ที่เดิมได้จนกว่าใบอนุญาตจะหมดอายุ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ควบคุมดูแลด้านสาธารณสุข และสุขอนามัยของประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมือง กฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์หลักเกณฑ์ และการบังคับใช้ที่ต่างกัน ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามเทศบัญญัติซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ นอกจากต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านการสาธารณสุขและสุขอนามัยตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ยังต้องห้ามมิให้ปรุงอาหารขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ เว้นแต่ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นผ่อนผันให้กระทำได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ด้วย แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะบริเวณริมถนนที่อยู่ในเขตของเทศบาลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แต่ใบอนุญาตดังกล่าวมิได้ระบุถนน และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ประกาศให้บริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีจำหน่ายสินค้าเป็นพื้นที่ผ่อนผันให้ปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าได้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น





ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ที่จะปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่เทศบาลตำบลประกาศห้ามได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดสร้างตลาดกลางศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์พื้นเมือง และได้ออกประกาศห้ามจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีค้าขายอยู่ และให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตเข้าไปจำหน่ายสินค้าในบริเวณตลาด เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่กีดขวางทางจราจร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับประกาศฉบับดังกล่าวมิได้เป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิจำหน่ายสินค้าในบริเวณอื่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศผ่อนผันจนสิ้นระยะเวลาตามใบอนุญาต ดังนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๒/๒๕๔๗)

#### ๔.๔ การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะไม่สามารถเข้าไปจำหน่ายสินค้าในที่ที่ตนได้รับอนุญาตได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งๆ ที่ใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในการออกใบอนุญาตนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิดหรือประเภทสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้าเพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งๆ ที่ใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าไปจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกลัวจะได้รับอันตรายจากผู้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ดังกล่าวเพราะเคยทะเลาะวิวาทกัน เป็นการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดี กรณีอยู่นอกเหนือการควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนสิทธิสัญญาเช่าจัดตั้งล้อเลื่อนจำหน่ายสินค้าริมชายหาดทะเลบางแสนมาจากนาง ส. และได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะจากเทศบาลเมืองแสนสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) และผู้ฟ้องคดีได้จำหน่ายสินค้าตามใบอนุญาตมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๒ สามียของผู้ฟ้องคดีถูกนาย ส. ญาติของผู้ประกอบการค้ารายอื่นในบริเวณใกล้เคียงกันทำร้ายร่างกาย ผู้ฟ้องคดีกลัวถูกประทุษร้ายอีกจึงไม่ได้เข้าไปประกอบการค้าในบริเวณที่ได้รับอนุญาตตั้งแต่วันดังกล่าว แต่ยังคงขอต่ออายุใบอนุญาตและได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะจากผู้ถูกฟ้องคดีจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม



๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอต่ออายุใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตโดยมิได้แจ้งเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีผลใช้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าถูกข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ค้ารายอื่นจึงไม่ได้เข้าไปจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่ได้รับอนุญาตทำให้ขาดรายได้เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๒๓๕,๑๙๒ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าไปประกอบการค้าในบริเวณที่ได้รับอนุญาตทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายจำนวน ๓,๒๓๕,๑๙๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินต้น ๓,๒๓๕,๑๙๒ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ต่อใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วผู้ฟ้องคดีก็สามารถเข้าไปทำการค้าขายในบริเวณดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๕ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลแสนสุข เรื่อง จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บริเวณดังกล่าวมีคนอื่นเข้าไปจำหน่ายสินค้าทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าไปจำหน่ายสินค้าได้ นั้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบอกกล่าวให้ผู้เข้าไปจำหน่ายสินค้านั้นออกไปเสีย การที่ผู้ฟ้องคดีไม่แสดงตัวหรือบอกกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีประกาศจะเข้าทำการค้าในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีมีใบอนุญาต แต่กลับอ้างว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าจำหน่ายสินค้าตามใบอนุญาตเกิดจากความกลัวจะได้รับอันตรายแก่ชีวิตและร่างกายจากผู้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ดังกล่าวเพราะเคยทะเลาะวิวาทกันนั้น เป็นการคาดการณเอาเองของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย หากแต่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่สามารถเข้าไปจำหน่ายสินค้าในที่ที่ได้รับอนุญาตนั้น เกิดจากเรื่องส่วนตัวมิใช่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๑/๒๕๕๒)



#### ๔.๕ การจับกุมผู้ค้าแผงลอยที่นำสินค้ามาวางขายในบริเวณทางสาธารณะ

อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือจับกุมผู้กระทำความผิดที่จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนเพื่อดำเนินคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อห้ามแห่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีเฉพาะในแต่ละคดีหรือแต่ละความผิดไป และเมื่อได้ดำเนินการในคดีนั้นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายข้างต้นกำหนดจนเสร็จสิ้นแล้ว ก็ต้องถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว หากต่อมาภายหลังมีการกระทำความผิดขึ้นใหม่ จึงไม่ถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในคดีเดิมอีก

##### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเช่าอาคารเพื่อค้าขายสินค้าประเภทผ้า โดยบริเวณด้านหน้าอาคารดังกล่าวเป็นทางสาธารณะ (ซอยวานิช ๑) ต่อมานางสาว ส. ผู้ค้าแผงลอยได้นำสินค้ามาวางขายบริเวณทางสาธารณะล้ำเข้าไปหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีและปิดบังหน้าร้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้ลูกค้าที่จะมาซื้อสินค้ามองไม่เห็นร้านค้าของผู้ฟ้องคดี ทั้งยังกีดขวางทางเดินเข้าออกร้านค้าด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้จับกุมบุคคลดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยและยังเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจับกุมผู้ที่นำสินค้ามาวางปิดบังหน้าร้านของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

##### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือจับกุมผู้กระทำความผิดที่จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนเพื่อดำเนินคดีตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีเฉพาะในแต่ละคดีหรือแต่ละความผิดไป และเมื่อได้ดำเนินการในคดีนั้นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ และตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดจนเสร็จสิ้นแล้ว ก็ต้องถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว หากต่อมาภายหลังมีการกระทำความผิดขึ้นใหม่อีก ย่อมไม่ถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในคดีเดิมอีก ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า



เจ้าหน้าที่ได้เปรียบเทียบปรับนางสาว ส. ผู้ค้าแผงลอยที่นำสินค้ามาวางขายในบริเวณที่เป็นทางสาธารณะ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ โดยเปรียบเทียบปรับครั้งละ ๒๐๐ บาท รวม ๗ ครั้ง ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๔๙)

#### ๕. กรณีเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตให้ค้าของเก่า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๗๔ ออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับแล้วรวมทั้งสิ้น ๘ ฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎกระทรวงทั้ง ๘ ฉบับ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าไว้ แต่เพื่อให้การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาศัยอำนาจตามหลักการบริหารราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาในการแนะนำและสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ย่อมมีอำนาจในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าได้ ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจทั่วไป

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคุณสมบัติครบถ้วน แต่การพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ยังต้องนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาพิจารณาประกอบคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีด้วย เจ้าหน้าที่งานซึ่งเป็นผู้ออกใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีด้วยตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีสภาพไม่เหมาะสม มีการสะสมสิ่งของ เสียงดัง มีฝุ่นละออง เป็นเหตุก่อความเดือดร้อนรำคาญ และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๓)



และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมีการสะสมเศษกระดาษพลาสติก นุ่น ที่นอนเก่า เก็บกองไว้หน้าอาคารจำนวนมาก เสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย ซึ่งเข้าลักษณะตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ หากนายอำเภอราชไศล ต่อบออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการต่อไปอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินทั้งของผู้ฟ้องคดีและบุคคลโดยทั่วไป ทำให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ไม่มีประสิทธิภาพ คำสั่งของนายอำเภอราชไศล ที่ไม่ต่อบออนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

### สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่ามาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี และได้ใช้สถานประกอบการดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยของครอบครัว ซึ่งสำนักงานทะเบียนพาณิชย์ อำเภอราชไศล ได้ออกใบทะเบียนพาณิชย์ให้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๒ เป็นต้นมา และได้รับการต่อบออนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าตลอดมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ นาย ท. ได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอราชไศล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ว่า สถานประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดีเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่สามารถดับได้ทันจึงยังไม่ลุกลามไปบ้านเรือนที่อยู่ข้างเคียง และสถานประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดีได้ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้ประชาชนทั่วไป โดยมีฝุ่นละอองจากนุ่นปลิวเข้าบ้านส่งเสียงดัง กลิ่นเหม็น มีขยะกระจัดกระจาย ทำให้การจราจรหน้าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีติดขัด และเกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชน ขอให้ทางราชการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานประกอบการออกจากชุมชน หากไม่ย้ายขอให้ระงับการต่อบออนุญาตการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ต่อมาในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ นาย ส. เพื่อนบ้านที่อยู่ติดกับผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านอีกหลายคนร่วมกันร้องเรียนว่า การประกอบการของผู้ฟ้องคดีสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้คนเรื่องการจราจร ทำให้เกิดความสกปรกไม่เป็นระเบียบ น่ากลัวจะเกิดอัคคีภัยเกิดมลภาวะ มีฝุ่นละออง กลิ่นเหม็น เป็นอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ขอให้พิจารณาย้ายสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตชุมชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียน ซึ่งผลการตรวจสถานประกอบการปรากฏว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำตามที่ผู้ร้องเรียนจริง พร้อมทั้งได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ไม่ควรต่อบออนุญาตการขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งไม่ต่อบออนุญาตประกอบการขายทอดตลาดและค่าของเก่าแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อบออายุใบอนุญาตค่าของเก่า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงใหม่



โดยมีนายแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุขร่วมเป็นกรรมการแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอใบอนุญาตค้าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๗๔ ออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับแล้วรวมทั้งสิ้น ๘ ฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎกระทรวงทั้ง ๘ ฉบับ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าไว้ แต่เพื่อให้การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาศัยอำนาจตามหลักการบริหารราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาในการแนะนำและสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าได้ ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจทั่วไป

การพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีด้วย แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่นายอำเภอรามไทร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีด้วยตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีสภาพไม่เหมาะสม มีการสะสมสิ่งของ เสียดัง มีฝุ่นละออง เป็นเหตุก่อความเดือดร้อนรำคาญและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง จึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มารับฟังประกอบการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ค้าของเก่า จึงชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้การประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการสะสมเศษกระดาษ พลาสติก นุ่น ที่นอนเก่า เก็บบอกไว้หน้าอาคารจำนวนมาก เสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย ซึ่งเข้าลักษณะตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒



มาพิจารณาร่วมกับการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรจำนวนหนึ่งร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่ข้างเคียง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ปรากฏว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำตามที่ผู้ร้องเรียนจริง หากต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการต่อไปอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินทั้งของผู้ฟ้องคดีและบุคคลโดยทั่วไปทำให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีเหตุผลเพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๐/๒๕๕๑)

#### ๖. สัญญาให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

โรงพยาบาลลานนาตกลงทำสัญญาให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กับสำนักงานประกันสังคม ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีคือสำนักงานประกันสังคมแจ้งให้โรงพยาบาลลานนาจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่ นาง ส. ในกรณีที่นาง ส. ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามบัตรรับรองสิทธิรักษาพยาบาลกับโรงพยาบาลลานนาที่ได้เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเชียงใหม่รามคืนให้แก่นาง ส. โดยโรงพยาบาลลานนาเห็นว่า เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อหนังสือของสำนักงานประกันสังคม ที่แจ้งให้โรงพยาบาลลานนาจ่ายค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่ นาง ส. เป็นเพียงการแจ้งให้โรงพยาบาลลานนารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามข้อสัญญาเท่านั้น หากโรงพยาบาลลานนาเห็นว่า ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบก็สามารถเพิกเฉยไม่จ่ายได้ เป็นสิทธิของสำนักงานประกันสังคมที่จะต้องบังคับตามสัญญา ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่ามีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นตามสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม โรงพยาบาลลานนาจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมติของคณะกรรมการการแพทย์ที่ให้โรงพยาบาลลานนาซึ่งเป็นคู่สัญญารับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เป็นเพียงการเสนอความเห็นต่อหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการของหน่วยงาน



ทางปกครอง อันเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลออกสู่ภายนอก และมีได้มีผลกระทบโดยตรงต่อคู่สัญญา คู่สัญญาจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว เช่นเดียวกัน

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการในนามโรงพยาบาลลานนา ได้ตกลงทำสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กับสำนักงานประกันสังคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ นาง ส. ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลกับผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษา ซึ่งแพทย์วินิจฉัยว่าเป็นโรคกระเพาะอาหารและลำไส้อักเสบรักษาด้วยการให้ยามารับประทาน แต่ในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ นาง ส. มีอาการปวดท้องอย่างรุนแรง จึงเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเชียงใหม่ราม แพทย์ตรวจพบว่ามีหนองอยู่ในช่องท้อง จึงทำการผ่าตัด สามีนาง ส. ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ขอรับตัวนาง ส. มารักษาต่อแต่นาง ส. ไม่ยินยอม ต่อมาคณะกรรมการการแพทย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดของนาง ส. ในระหว่างที่เข้ารับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลเชียงใหม่ราม ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมากองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยืนยันตามมติเดิมและให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินคืนแก่นาง ส. ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการตามสัญญาต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือกองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ทำสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กับผู้ฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลคืนแก่นาง ส. ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดจะได้ดำเนินการตามสัญญาต่อไป หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถที่จะเพิกเฉยไม่จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวได้ และเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวตามสัญญา





ซึ่งเมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้ดำเนินการอย่างใดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในสัญญา เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลคืนให้แก่นาง ส. นั้น การพิจารณาและมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นเพียงการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ของผู้ฟ้องคดี เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะที่เป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีต่อไปเท่านั้น เป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลออกสู่ภายนอก และได้มีผลกระทบโดยตรง ต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีในข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๗/๒๕๕๒)





## คดีปกครองเกี่ยวกับการประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

### ๑. กรณีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ

#### ๑.๑ การออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รอบคอบและชัดเจนว่า อาคารที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการได้รับอนุญาตหรือใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้มีการเข้าใช้ประโยชน์ได้แล้ว หากมีการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยปราศจากภายหลังว่า อาคารที่ใช้ นั้นยังไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองให้มีการเข้าใช้ประโยชน์ได้ ย่อมถือว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้กระทำไปโดยสำคัญผิดและจะต้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการนั้น

#### สรุปข้อเท็จจริง

นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้บริษัท ข. ก่อสร้างอาคารจำนวน ๒ หลัง เป็นอาคารชนิด ค.ส.ล.๕ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงานและประกอบการค้า และอาคารชนิด ค.ส.ล. ๒๗ ชั้น อีก ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงาน โดยอาคารทั้งสองหลังตั้งอยู่ถนนศรีจันทร์และอยู่ในบริเวณเดียวกัน ต่อมาเมื่ออาคาร ค.ส.ล. ๕ ชั้น ก่อสร้างแล้วเสร็จ นายกเทศมนตรีจึงออกใบรับรองการก่อสร้างให้แก่บริษัท ข. ว่าได้ก่อสร้างถูกต้องตามใบอนุญาตก่อสร้าง ส่วนอาคาร ๒๗ ชั้น ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจึงยังไม่ได้ออกใบรับรองการก่อสร้างให้ แต่บริษัท ข. กลับทำสัญญาให้นาย น. เข้าพื้นที่ชั้น ๑ (บางส่วน) ของอาคารดังกล่าวเพื่อตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๔)<sup>๕๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประเภทผับ ใช้ชื่อ อ. และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการให้แล้วตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน

<sup>๕๑</sup> พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในการค้า ดังต่อไปนี้

๑. ผับ

๒. ผับ

(๔) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใด

เพื่อบันเทิง



๒๕๔๓ ส่วนผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑)<sup>๕๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ใช้ชื่อ ก. ในดีคลับ ต่อมา นาย น. มีความประสงค์จะเปลี่ยนประเภทสถานบริการจากสถานบริการตามมาตรา ๓ (๔) เป็นสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ จึงตกลงเช่าเป็นหุ้นส่วนกับผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องขออนุญาตย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการจากที่ตั้งเดิมมาตั้งอยู่ที่สถานบริการชื่อ อ. แล้วขอเปลี่ยนชื่อสถานบริการจากเดิมชื่อ ก. ในดีคลับ เป็น อ. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วอนุญาตพร้อมทั้งได้ออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) ชื่อ อ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา มีการตรวจสอบพบว่า สถานบริการดังกล่าวตั้งอยู่ในอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒<sup>๕๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการใช้อาคารโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพราะอาคารยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการชื่อ อ. ของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และปรากฏว่าได้มีการยินยอมให้ใช้อาคารโดยที่ยังไม่ได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่ออาคารพิพาทเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จและยังไม่ได้รับการตรวจสอบการก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องห้ามมิให้ผู้ใดใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการตั้งที่ระบุในใบอนุญาตภายในกำหนดเวลาที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จและเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ทำการตรวจสอบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

<sup>๕๒</sup> พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) สถานที่เต็นท์ ร้าง หรือโรงเงี้ง ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการ

<sup>๕๓</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๒ อาคารประเภทควบคุมการใช้ คือ อาคาร ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล

(๒) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่

กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการตั้งที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง

ฯลฯ

ฯลฯ



หากมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการใช้อาคาร จนกว่าจะได้รับใบรับรอง และผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ บริษัท ข. จึงยังไม่มีสิทธิใช้และไม่อาจยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารดังกล่าวได้ ความยินยอมของบริษัท ข. ที่ให้ นาย น. ใช้อาคารจึงใช้บังคับไม่ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการ ชื่อ อ. ให้แก่นาย น. และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการชื่อ ก. ในดัดลับ มาตั้ง ในอาคารดังกล่าว รวมทั้งอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อสถานบริการจากเดิมชื่อ ก. ในดัดลับ เป็น อ. โดยออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี จึงเกิดจากการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงว่าบริษัท ข. มีสิทธิใช้อาคารได้ ซึ่งความสำคัญผิด ดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในการออกใบรับแจ้งและใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ดังนั้น เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ามีคำสั่งให้บริษัท ข. ระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับ ใบรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยอมมีอำนาจเพิกถอน ใบอนุญาตตั้งสถานบริการ อ. ซึ่งได้ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยสำคัญผิดอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย ได้ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง<sup>๑๕๔</sup> ประกอบมาตรา ๘<sup>๑๕๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ และ เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงว่า บริษัท ข. มีสิทธิยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารพิพาทได้อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑)<sup>๑๕๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้ง หรือแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ได้ คำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๔๗)

<sup>๑๕๔-๑๕๕</sup> พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๘ ถ้าอาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๔ เป็นของผู้อื่น ในชั้นขออนุญาต ตั้งสถานบริการ ผู้ขออนุญาตต้องมีหนังสือแสดงว่าได้รับความยินยอมจากเจ้าของอาคารหรือสถานที่นั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติดี ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมจรรยา ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕๖</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือ จะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ



## ๑.๒ การออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการหมวดเพื่อสุขภาพ

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย มาตรฐานของสถานที่ การบริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรอง ให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยตามพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีวัตถุประสงค์จะแยกสถานประกอบการหมวดเพื่อสุขภาพ มิให้เป็นพื้นที่ติดต่อกับสถานบริการไม่ว่าจะเป็นในแนวราบหรืออยู่ในอาคารเดียวกัน เมื่อสถานประกอบกิจการหมวดเพื่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในอาคาร ๘ ชั้น โดยอยู่ใน ชั้นใต้ดินชั้นที่ ๕ ชั้นที่ ๖ และชั้นที่ ๗ ส่วนชั้นที่ ๒ ชั้นที่ ๓ ชั้นที่ ๔ และชั้นที่ ๘ เป็นสถาน บริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ จึงขัดกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการหมวดเพื่อสุขภาพให้ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการเพื่อสุขภาพหรือเพื่อ เสริมสวยต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการตรวจและประเมินมาตรฐานสถานประกอบการ จังหวัดอุดรธานีได้มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่ออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีกิจการสถานบริการรวมอยู่ในอาคารเดียวกัน และแม้จะแบ่งสถานที่ได้ชัดเจน โดยแบ่งพื้นที่การให้บริการคนละชั้นซึ่งเป็นชั้นติดกัน ก็ถือได้ว่ามีพื้นที่สถานประกอบการติดต่อกับ สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการจึงไม่สามารถออกใบรับรองมาตรฐานได้ เพราะเป็น การขัดกับข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อ สุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย มาตรฐานของสถานที่ การบริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มี หนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามดำเนินการออกใบรับรองสถานประกอบการหมวดเพื่อสุขภาพตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่ออกใบรับรองสถานประกอบการหมวดเพื่อสุขภาพให้แก่ ผู้ฟ้องคดี เพิกถอนประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริม สวย มาตรฐานของสถานที่ การบริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบเพื่อการ รับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยตามพระราชบัญญัติ สถานบริการฯ



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวย มาตรฐานของสถานที่ การบริการ ผู้ให้บริการ หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรอง ให้เป็นไปตามมาตรฐานสำหรับสถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยตามพระราชบัญญัติ สถานบริการฯ มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะแยกสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพซึ่งเป็นกิจการ ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ออกจากกันอย่างชัดเจน มิให้มีพื้นที่ติดต่อกันกับสถานบริการ ไม่ว่าจะ เป็นพื้นที่ติดต่อกันในระดับแนวราบหรือแม้แต่เป็น พื้นที่ที่อยู่ในอาคารเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพของ ผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในอาคาร ๘ ชั้น โดยพื้นที่ของสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพอยู่ในชั้นใต้ดิน ชั้นที่ ๕ ชั้นที่ ๖ และชั้นที่ ๗ ส่วนชั้นที่ ๒ ชั้นที่ ๓ ชั้นที่ ๔ และชั้นที่ ๘ เป็นที่ตั้งของสถานบริการ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ สถานประกอบการนวดแผนโบราณของผู้ฟ้องคดี จึงมีสถานที่ ตั้งอยู่ในอาคารเดียวกันกับสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ซึ่งขัดกับมาตรฐาน สถานที่ตั้งของสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพตามข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ของประกาศ กระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ดำเนินกิจการนวดแผนโบราณมาก่อนที่จะ มีการบังคับใช้ประกาศดังกล่าว แต่ก็เป็นการขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามเทศบัญญัตินครอุดรธานี เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ วัตถุประสงค์ของการขออนุญาต ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกับการออกใบรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวด เพื่อสุขภาพมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ประกอบกับตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ สถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยตามที่ กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามบทนิยามคำว่า “สถานบริการ” ในมาตรา ๓ (๓) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ที่ตั้งขึ้นก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับต้องมีลักษณะ ของสถานที่ การบริการหรือผู้ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศ กำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่ วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังได้กำหนดหรืออนุโลมให้ สถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพที่ตั้งขึ้นก่อนหรือตั้งขึ้นในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมี ระยะเวลาในการปรับปรุงและแก้ไขสถานประกอบการให้เป็นไปตามมาตรฐานของประกาศกระทรวง สาธารณสุขดังกล่าว หากเป็นกรณีและผู้ฟ้องคดีจะอ้างถึงการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพมาเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวได้ไม่ และหากผู้ฟ้องคดี ประสงค์ที่จะจัดตั้งสถานบริการเพื่อสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงสถาน ประกอบการของตนให้เป็นไปตามกฎหมาย หากใช่เป็นกรณีที่ประกาศดังกล่าวเป็นโทษและ สร้างภาระให้เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควรตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



มีคำสั่งไม่ออกไปรับรองมาตรฐานสถานประกอบการนวดเพื่อสุขภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ต้องพิจารณาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกต่อไป เนื่องจากไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงผลคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓/๒๕๕๒)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน

### ๒.๑ การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานในเขตต้องห้ามตามกฎหมาย

การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อจัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะ โดยกฎหมายให้ความสำคัญเกี่ยวกับสถานที่ตั้งหรือลักษณะพื้นที่ซึ่งห้ามมิให้ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่าจะออกใบอนุญาตตามคำขอได้หรือไม่ ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตย่อมมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่ยุติในชั้นการพิจารณาก่อนออกคำสั่งว่า พื้นที่ที่นำมาขออนุญาตตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ การออกใบอนุญาตทั้งที่ข้อเท็จจริงยังไม่ยุติ หรือไม่เป็นไปตามกฎหมาย ย่อมเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ราษฎรในพื้นที่ฟ้องว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชนบนที่ดินซึ่งมีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รวม ๔ แปลง มีเนื้อที่ทั้งหมด ๔๖ - ๑ - ๒๖ ไร่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพื้นที่บริเวณที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งและใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว





## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๔ (๒)<sup>๑๕๗</sup> ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า สถานที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานที่จะออกใบอนุญาตให้จัดตั้งได้นั้น จะต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวหรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่นันทนาการ หรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๔ แปลงนั้น มีที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ป่าเขาสามร้อยยอด) ซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ตามนัยมาตรา ๔<sup>๑๕๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตตามข้อ ๔ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่าที่ดินพิพาทไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน โดยมีได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งให้ได้รับความชัดเจนว่าไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า เมื่อที่ดินพิพาทยังไม่ถูกเพิกถอนสิทธิและผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิทำประโยชน์ที่ดินต่อไปนั้น ศาลเห็นว่า สิทธิในการทำประโยชน์บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเป็นสิทธิทำประโยชน์ที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์เป็นการเฉพาะ แต่การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นกรณีที่ต้องขออนุญาตจัดตั้งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ หากใช้การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไปไม่ ประกอบกับขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขออนุญาต ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว อยู่ติดทางสาธารณะ ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อย ๕๐ เมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่น อย่างน้อย ๔๐๐ เมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกัน

<sup>๑๕๗</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) สถานที่ตั้งต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่เพื่อนันทนาการหรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๑. ๑

๑. ๑

<sup>๑๕๘</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. ๑

๑. ๑

"เขตอนุรักษ์" หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามกฎหมายกำหนด



มิให้มีกลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร ดังนั้น แม้พื้นที่ส่วนที่ใช้ฝังศพจะอยู่ห่างจากถนนเกินกว่า ๕๐ เมตร แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานครอบคลุมที่ดินพิพาททั้งแปลงซึ่งอยู่ห่างจากทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าที่กฎกระทรวงกำหนด ที่ดินพิพาทจึงต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานตามข้อ ๔ (๔)<sup>๑๕๙</sup> ของกฎกระทรวงดังกล่าว การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อคำสั่งให้ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอนจึงไม่มีสุสานและฌาปนสถานที่มีใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๘<sup>๑๖๐</sup> ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งที่ให้ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานและใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

## ๒.๒ การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาลและเขตเมืองพัทยา และเมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งแล้วหากประสงค์

<sup>๑๕๙-๑๖๐</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๘ ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานนั้นตามแบบ สผ. ๓ ท้ายกฎกระทรวงนี้ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(๑) ภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ หรือภาพถ่ายใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(๒) สำเนาหรือภาพถ่ายทะเบียนบ้าน

(๓) หนังสือยินยอมให้เป็นผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน เว้นแต่ผู้ขอเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานนั่นเอง

(๔) ภาพถ่ายใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนหรือใบอนุญาตดังกล่าว



จะดำเนินการก็ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกครั้งหนึ่ง เหตุที่กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการบังคับให้ต้องขอรับใบอนุญาต ถึงสองครั้งก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้การฝัง เก็บ และเผาศพต้องดำเนินการเฉพาะในสุสาน และฌาปนสถานที่ได้รับใบอนุญาตดำเนินการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วเท่านั้น หากมีการฝัง เก็บ หรือเผาศพในสถานที่อื่นซึ่งเป็นการต้องห้ามและมิได้รับอนุญาต เป็นหนังสือแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ฝังหรือ เก็บไว้ในสุสานของผู้ฟ้องคดี ไปฝังหรือเก็บในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสาน และฌาปนสถานเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวและสั่งให้รื้อถอนสุสาน ของผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฝังศพในสถานที่ฝังศพซึ่งยังมิได้รับใบอนุญาต จัดตั้งสุสานและใบอนุญาตให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

นาย ว. ซึ่งเป็นพี่น้องกับสามีของผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินจากชาวบ้านเพื่อสร้างสุสาน สำหรับฝังศพบิดา และได้มีการก่อสร้างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ภายหลังบิดาของสามีของผู้ฟ้องคดี เสียชีวิตจึงได้ฝังศพในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยก่อนหน้านั้น นายอำเภอเวียงสา (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบสุสานของผู้ฟ้องคดีว่าก่อสร้างในที่สาธารณะและได้มีการขออนุญาตถูกต้องหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว พบว่าสถานที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างสุสานยังไม่ได้มีการขออนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มี หนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ขอขยายเวลาในการยื่นคำขออนุญาตออกไปสามสิบวันเพื่อรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ภายหลัง ทำพิธีฝังศพแล้ว นาย ว. ได้ทำหนังสือโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมา ผู้ว่าราชการ จังหวัดน่าน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เนื่องจากมีผู้ร้องคัดค้านการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกใบอนุญาต จัดตั้งสุสานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดน่าน สาขาเวียงสา ได้ตรวจสอบแล้วไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะหลักฐานที่นำไปขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดิน ผิดแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอยกเลิกการขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน และเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เชิญคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องคัดค้าน เข้าประชุมเพื่อหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องการร้องคัดค้านการจัดตั้งสุสานของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผลการตรวจสอบจากแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ พบว่า พื้นที่ที่ตั้งสุสานอยู่ในเขตป่าสงวน แห่งชาติ ต่อมาได้จำแนกเป็นพื้นที่เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และยังพบว่าสถานที่ก่อสร้าง สุสานอยู่บนที่สูงใกล้กับที่พักอาศัยของราษฎรและแหล่งน้ำดื่มน้ำใช้ของหมู่บ้านประมาณ ๕๐ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการจัดตั้งสุสานและการฝังศพดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖



มาตรา ๗ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ จึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ฝังในสุสาน ไปฝังหรือเก็บในสุสานที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ และให้รื้อถอนสุสานดังกล่าวภายในหกสิบวัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวแต่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงได้ส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วส่งยกอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลการพิจารณาอุทธรณ์และการสิ้นสุดการทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายศพและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในสุสานภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้รื้อถอนสุสานและเคลื่อนย้ายศพออกจากสุสาน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งสุสานแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ดำเนินการกับฌาปนสถานไม่ได้รับอนุญาต

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดียังมีได้ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น การก่อสร้างสถานที่ฝังศพบิดาของสามีผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เป็นสุสานและฌาปนสถานเอกชนตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสถานที่ฝังศพดังกล่าวได้มีการก่อสร้างแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมิได้มีผู้ใดคัดค้านและมีได้มีการดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี สถานที่ฝังศพดังกล่าวจึงเป็นสุสานแล้ว นั้นข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถใช้อ้างเพื่อมิให้มีการดำเนินคดีกับผู้ก่อสร้างสถานที่ฝังศพดังกล่าวได้ เนื่องจากคดีขาดอายุความแล้วเท่านั้น หากได้มีผลทำให้สถานที่ฝังศพดังกล่าวเป็นสุสานและฌาปนสถานเอกชนตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ ไม่ ดังนั้น เมื่อนำศพไปฝังยังสถานที่ดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับต่อมาเมื่อได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการขออนุญาตจัดตั้งและดำเนินการสุสานไว้ในข้อ ๒ ว่า การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ตามข้อ ๑ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว และข้อ ๑๔ กำหนดว่าสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนซึ่งมีอยู่แล้วและยังมิได้รับอนุญาตให้จัดตั้งก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมาขอรับใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่กฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามกฎกระทรวงดังกล่าว ที่ให้โอกาสแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสุสานและฌาปนสถานที่ยังมิได้รับใบอนุญาตก่อนออกกฎกระทรวงใช้บังคับมาขอรับใบอนุญาตภายใน



สามสิบวันนับแต่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับแต่อย่างไร และข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อมาว่าหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานให้ผู้ต้องผู้ฟ้องคดีก็ได้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตออกโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดน่าน สาขาเวียงสา ตรวจสอบแล้วไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากหลักฐานที่นำไปขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นที่ดินผิดแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอยกเลิกการขออนุญาตโฉนดที่ดินดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงสถานที่ก่อสร้างที่ผังศพพิพาทตั้งอยู่ในพื้นที่เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเห็นว่าสถานที่ผังศพดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการผังศพในสถานที่ผังศพซึ่งยังมิได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและใบอนุญาตให้ดำเนินการตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ผังหรือเก็บในสุสานของผู้ฟ้องคดีไปผังหรือเก็บในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ และให้รื้อถอนสุสานดังกล่าวภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๑)

๓. กรณีเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน

### ๓.๑ การประกอบกิจการอุ้มศพ

การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น โรงงานซ่อม เคาะ ฟันสีรถยนต์ หรือโรงงานผลิตน้ำแข็งหลอดซึ่งมีกำลังเครื่องจักรเกิน ๕๐ แรงม้า ซึ่งโดยสภาพย่อมเป็นการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาทำเลที่ตั้งของโรงงานว่ามีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและมีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการหรือไม่ เมื่อการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานซ่อม เคาะ ฟันสีรถยนต์ในย่านชุมชนพักอาศัยอาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น จึงขัดต่อข้อ ๔<sup>๑๖๐</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๖๐</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ โรงงานจำพวกที่ ๓ นอกจากห้ามตั้งในบริเวณตามข้อ ๒ แล้ว ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการอยู่อาศัย เคาะ พันสีรถยนต์ โดยในระหว่างเวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๑๔.๐๐ นาฬิกา จะได้ยินเสียงดังจากการเคาะตัวถังรถยนต์ ได้รับกลิ่นเหม็นของทินเนอร์จากการพ่นสีรถยนต์ และผงฝุ่นฟุ้งกระจาย เนื่องจากอยู่ดังกล่าวตั้งอยู่ติดกับหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัย ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อให้ระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไขจนเป็นที่พอใจ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) กำหนดไว้ว่า โรงงานจำพวกที่ ๓ นอกจากห้ามตั้งในบริเวณตามข้อ ๒ แล้ว ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาด และประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ตั้งของสถานประกอบกิจการโรงงานพิพาทตั้งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากอยู่ในย่านชุมชนพักอาศัยเป็นส่วนใหญ่ การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยวินิจฉัยในชั้นของการพิจารณาคำขอออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซ่อม เคาะ พันสีรถยนต์ ให้แก่ผู้ยื่นคำขอจึงเป็นการออกใบอนุญาตที่ขัดต่อข้อ ๔ ของกฎกระทรวงดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามและให้ถือเป็นที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจก้าวล่วงรับฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้ ดังนั้น แม้จะรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า การออกใบอนุญาตดังกล่าวขัดต่อกฎหมายในเรื่องทำเลที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ศาลก็จะวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยมิชอบไม่ได้ เนื่องจากมิได้กระทำโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด นั้น ศาลเห็นว่า การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในคดีนี้ในทางกฎหมายเป็นการกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้จะเป็นการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีก็ตาม ประกอบกับการพิพากษาของศาลในคดีประเภทนี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวองค์กรที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อมีเหตุที่รับฟังได้ว่าใบอนุญาตที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานฉบับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๘/๒๕๔๙)



ในกรณีที่มีการประกอบกิจการโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมและก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จะมีหน้าที่ต้องบังคับให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องจัดการตามความจำเป็นเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรืออันตรายที่เกิดขึ้นนั้นให้หมดสิ้นไป ในกรณีที่ได้ดำเนินการแล้วแต่ผู้ประกอบการยังคงเพิกเฉย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหามาตรการบังคับทางกฎหมายที่รุนแรงยิ่งขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียงกับอู่ซ่อมรถยนต์ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการอู่ซ่อมรถยนต์ดังกล่าว โดยก่อเสียงดังจากการเคาะเหล็ก และเสียงทดสอบเครื่องยนต์ กลิ่นควันรถยนต์ และเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขและได้เข้าไปตรวจสอบผลการแก้ไข ซึ่งปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการแก้ไขแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเห็นว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการซ่อมรถยนต์ยังก่อให้เกิดเสียงดังอยู่ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญและให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ประกอบการย้ายอู่ซ่อมรถยนต์ออกไปจากชุมชน เนื่องจากเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่า ผู้ประกอบการได้ประกอบกิจการรับจ้างขนดินโดยมีรถบรรทุกที่มีไว้เพื่อบริการจำนวน ๗ คัน และเมื่อปฏิบัติงานเสร็จในแต่ละวันก็จะนำรถไปจอดไว้ในอาคารที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ใช้เป็นอาคารเพื่อการจอดรถ และใช้อาคารดังกล่าวทำการซ่อมบำรุงเครื่องยนต์ การเคาะ การเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส การเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง และการทดลองเครื่องยนต์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล ซึ่งมีไว้บริการหรือจำหน่าย และในการประกอบธุรกิจโดยมีการซ่อมหรือปรับปรุเครื่องยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล ตามข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติตำบลแม่เหียะ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งตามมาตรา ๓๓<sup>๑๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อสถานประกอบกิจการพิพาทดำเนินการโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี และ

<sup>๑๖๖</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖



ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้ผู้ประกอบการดังกล่าวแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง โดยการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

โดยที่การประกอบกิจการที่พิพาทมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อธุรกิจการค้า ย่อมทำให้บรรทุกมีการเสื่อมสภาพตามการใช้งาน และต้องมีการซ่อมบำรุงให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งานเสมอ อีกทั้งสถานที่ใช้ประกอบการซ่อมบำรุงตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนและใกล้ที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งหก เมื่อมีการประกอบกิจการในการซ่อมบำรุงอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกวัน ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่ที่พักอาศัยใกล้เคียงที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมาก่อน กรณีจึงถือว่าเป็นเหตุรำคาญที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ตามมาตรา ๒๕ (๔)<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘<sup>๖๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไป เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการระงับและป้องกันมิให้เกิดเสียงดังในการซ่อมบำรุงรถยนต์ โดยมีได้ใช้อำนาจระงับเหตุรำคาญ หรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ทั้งที่ การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นการใช้อาคารผิดวัตถุประสงค์ อันมีผลกระทบต่อ การดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตลอดมา กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการออกคำสั่งให้เจ้าของสถานประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

<sup>๖๓-๖๔</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

๑. ...

๒. ...

(๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

๓. ...

๔. ...

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานะนั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานะนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานะนั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้





และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๑)

### ๓.๒ การประกอบกิจการฆ่าและชำแหละสุกร

เมื่อมีการประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องมีภาระหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตลอดเวลา เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันควร หรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรืออาจจะเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอ้างว่าได้ดำเนินการแล้ว แต่เมื่อเหตุดังกล่าวยังไม่ระงับจึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน ซึ่งถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วน กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

#### สรุปข้อเท็จจริง

นาง ธ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประกอบอาชีพฆ่าและชำแหละสุกร โดยสถานประกอบการอยู่ติดกับบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจากการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดของเสียส่งกลิ่นเหม็น และมีเสียงดังจากเสียงร้องของสุกรที่ถูกกักขังและถูกฆ่าชำแหละ นอกจากนั้นบุคคลผู้ฆ่าชำแหละยังส่งเสียงดังในยามวิกาลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีตำบลวังชัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอให้แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ประกอบการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ในเขตเทศบาลทุกรายรวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ให้ระงับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ในเขตเทศบาลทุกรายจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และยกเลิกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ที่ออกให้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงประกอบกิจการอยู่และผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนตลอดมา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งดการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้เทศบาลตำบลวังชัยดูแลรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่อาศัยในละแวกเดียวกันกับโรงฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงดำเนินการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ประกอบการฆ่าสัตว์ในท้องที่ทุกรายรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยระงับการออกใบอนุญาตฆ่าสุกรและยกเลิกใบอนุญาตฆ่าสุกรที่ออกให้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ โดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลใดร้องเรียนกล่าวหา ซึ่งการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ข้อเท็จจริงรับกันว่ายังคงมีการดำเนินการฆ่าสัตว์อยู่ จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงต้องมีภาระหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตลอดเวลา เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ กรณีเช่นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันควร หรือกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรืออาจจะเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าได้ดำเนินการแล้ว แต่เมื่อเหตุดังกล่าวยังไม่ระงับ จึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน ซึ่งถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วน อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๑)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการจัดระเบียบการประกอบกิจการตลาดนัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตพื้นที่ของตน โดยมีหน้าที่สอดส่องกวดขันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การที่ผู้จัดตลาดนัดไม่ได้ทำระบบระบายน้ำเสียออกจากตลาด ทำให้มีน้ำท่วมขังเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ นอกจากนั้น ยังมีผู้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางสาธารณะ รวมทั้งจอดยานยนต์บนทางเท้า และบนถนนตลาดนัดอย่างไม่เป็นระเบียบอันเป็นการกีดขวางทางจราจร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควบคุมดูแลให้มีการจัดทำระบบระบายน้ำ หรือสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดยานยนต์หรือจำหน่ายสินค้า



ในที่หรือทางสาธารณะบริเวณรอบตลาดนัด แม้ในสัปดาห์หนึ่งจะมีการจัดตลาดนัดเพียงวันเดียวเท่านั้นก็ตาม กรณีถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จัดตลาดนัดขึ้นที่บริเวณติดต่อกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ดูแลจัดการให้เป็นระเบียบ มีการตั้งวางขายสินค้าและจอดรถยนต์ริมถนนนอกบริเวณตลาดนัดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีสัญจรเข้าออกที่ดินไม่สะดวก นอกจากนั้น ในตลาดนัดดังกล่าวยังไม่มีการจัดทำทางระบายน้ำ ทำให้น้ำท่วมขังและเน่าเสียส่งกลิ่นเหม็นรบกวนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับการแก้ไขจึงร้องเรียนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งให้เทศบาลตำบลควนโดน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้ดำเนินการเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้จัดการดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของผู้ค้าขาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดการจราจร จัดสถานที่จอดรถมิให้บังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี และการตั้งวางสินค้าให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งให้จัดทำทางระบายน้ำในตลาดนัดด้วย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่องกวดขันไม่ให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานสาธารณะ รวมทั้งสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดยานยนต์บนถนนหรือทางเท้า ตามมาตรา ๑๗ (๒)<sup>๑๖๔</sup> มาตรา ๒๐ (๓)<sup>๑๖๖</sup> และมาตรา ๔๔ (๒) (๓) และ (๔)<sup>๑๖๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

<sup>๑๖๔-๑๖๖</sup>พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จอดหรือขับซึ่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับซึ่เพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับซึ่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อน บนถนน หรือในสถานสาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๔ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

(๓) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือจัดความสงบ หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

(๔) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำสั่งตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้



เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) (๓)<sup>๑๖๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพราะมีฉะนั้นจะกลายเป็นว่าเทศบาลมีหน้าที่จัดระเบียบการจอดยานยนต์ได้ต่อเมื่อมีการตราเทศบัญญัติฯ แล้วเท่านั้น ซึ่งจะเป็นการขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดยานยนต์ หรือจำหน่ายสินค้าบนที่หรือทางสาธารณะบริเวณตลาดนัด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าตลาดนัดเปิดให้บริการเฉพาะวันพุธเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สอดส่องกวดขันมิให้ผู้จอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน รวมทั้งขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน ทางเท้า หรือบริเวณนอกอาคารตลาดนัด เพื่อมิให้เป็นที่เดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๕๖)

#### ๕. กรณีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้โรงงานตามประเภทหรือชนิดที่ระบุในบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ ลำดับที่ ๒๐ เป็นโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำดื่ม ซึ่งมีขนาดของโรงงานเครื่องจักรไม่เกิน ๒๐ แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ ซึ่งสามารถประกอบกิจการได้ทันที ขนาดเครื่องจักรไม่เกิน ๕๐ แรงม้า และไม่จัดอยู่ในจำพวกที่ ๑ เป็นโรงงานจำพวกที่ ๒ ซึ่งจะต้องแจ้งผู้อนุญาตก่อนประกอบกิจการ ขนาดเครื่องจักรเกิน ๕๐ แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการได้ สำหรับในลำดับที่ ๔๐ เป็นโรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งขนาดของโรงงานถูกกำหนดให้ใช้กับโรงงานทุกขนาด โดยกำหนดให้เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการตามลำดับที่ ๒๐ คือ การทำน้ำดื่ม มีกระบวนการผลิตโดยมีวัตถุดิบอยู่ก่อนแล้วและมุ่งเน้นเฉพาะการผลิตน้ำดื่ม ส่วนโรงงานลำดับที่ ๔๐ เป็นโรงงานจัดหาน้ำหรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการมุ่งการจัดหาวัตถุดิบ เมื่อพิจารณาจากสภาพของการประกอบกิจการ ซึ่งบริษัทต้องสูบน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตน้ำประปา อันประกอบด้วยโรงงานผลิตน้ำประปาและระบบส่งน้ำประปา โดยโรงงาน

<sup>๑๖๘</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

๑) ...

๑) ...

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๑) ...

๑) ...



ของบริษัทมี ๒ ส่วน ส่วนแรก เป็นโรงงานสูบน้ำดิบซึ่งเป็นอาคารสำหรับรองรับน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาและมีการติดตั้งเครื่องสูบน้ำดิบประมาณ ๕๐๐ เมตร ส่วนที่ ๒ เป็นโรงงานผลิตน้ำประปา เพื่อให้บริสุทธิและจำหน่ายให้แก่ประชาชน กระบวนการผลิตจึงเป็นการขอประกอบกิจการผลิตน้ำประปาซึ่งเป็นประเภทเดียวกับโรงงานจัดหาน้ำ ทำให้น้ำบริสุทธิ การผลิตมีลักษณะที่ต่อเนื่องเป็นกระบวนการเดียวกัน แม้ว่าสถานีสูบน้ำดิบและโรงงานผลิตน้ำประปาจะแยกออกจากกันก็ไม่ทำให้สถานีสูบน้ำดิบเป็นโรงงานลำดับที่ ๒๐ ดังนั้น การที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัท ป. เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ลำดับที่ ๙๐ เพียงประเภทเดียว จึงชอบด้วยกฎหมาย

แม้โรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องถอยร่นสิ่งปลูกสร้างถาวรให้ห่างจากแม่น้ำเจ้าพระยาอันเป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดภายในระยะ ๑๐๐ เมตร ตามข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้บริเวณพิพาทเป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ การประกอบกิจการของบริษัท ป. จึงไม่จำเป็นต้องถอยร่นให้ห่างจากแม่น้ำเจ้าพระยาภายในระยะ ๑๐๐ เมตร

แม้ว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัท ป. โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าระบบการป้องกันเสียงของบริษัทยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และแม้ว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการเพื่อให้มีการระงับหรือแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการของบริษัทที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ จึงเป็นหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องสั่งให้ระงับการกระทำ แก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ การที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงถือได้ว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ป้องกันความเสียหายและป้องกันอันตรายตามระดับของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม



### สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจที่พักตากอากาศ ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการทำงานของเครื่องสูบน้ำและเครื่องปรับคุณภาพน้ำดิบที่มีเสียงดังเกินกว่ามาตรฐาน และมีกลิ่นคลอรีนที่เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งรุนแรง กรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงออกคำสั่งให้บริษัทจัดให้มีมาตรการควบคุมและป้องกันเสียงที่เกิดจากการประกอบกิจการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงกรณีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการและอ้างว่ายังได้รับความเดือดร้อนจากเสียงดังรบกวนทั้งกลางวันและกลางคืน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสั่งการให้บริษัทดำเนินการติดตั้งผนังกันเสียงกว้าง ๓ เมตร ยาว ๖ เมตร ด้านซ้ายและด้านขวาของโรงสูบน้ำดิบ แต่ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินคดีกับผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าโรงงานได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยถูกต้อง และผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจวิเคราะห์ประสิทธิภาพของระบบป้องกันเสียง ปรากฏว่า ค่าระดับเสียงไม่เกินมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนยังคงได้รับความเดือดร้อนอยู่เรื่อยมา จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ระงับการประกอบกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐชั่วคราวและแก้ไขการติดตั้งเครื่องสูบน้ำดิบในระยะห่างจากริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นระยะทางจำนวน ๑๐๐ เมตร เพื่อมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดให้โรงงานตามประเภทหรือชนิดที่ระบุในบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ ลำดับที่ ๒๐ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำดื่ม ซึ่งมีขนาดของโรงงานเครื่องจักรไม่เกิน ๒๐ แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ ซึ่งสามารถประกอบกิจการได้ทันที ขนาดเครื่องจักรไม่เกิน ๕๐ แรงม้า และไม่จัดอยู่ในจำพวกที่ ๑ เป็นโรงงานจำพวกที่ ๒ ซึ่งจะต้องแจ้งผู้อนุญาตก่อนประกอบกิจการ ขนาดเครื่องจักรเกิน ๕๐ แรงม้า เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการได้ สำหรับในลำดับที่ ๙๐ เป็นโรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งขนาดของโรงงานถูกกำหนดให้ใช้กับโรงงานทุกขนาด โดยกำหนดให้เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งการประกอบกิจการตามลำดับที่ ๒๐ การทำน้ำดื่ม มีกระบวนการผลิตโดยมีวัตถุดิบอยู่ก่อนแล้วและมุ่งเน้นเฉพาะการผลิตน้ำดื่ม ส่วนโรงงานลำดับที่ ๙๐ เป็นโรงงานจัดหาน้ำหรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการมุ่งการจัดหาวัตถุดิบ เมื่อพิจารณาจากสภาพของการประกอบกิจการ บริษัทต้องสูบน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อใช้ในระบบการผลิตน้ำประปา โดยระบบผลิตน้ำประปาตามสัญญาให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ข้อ ๑ หมายถึง สิ่งก่อสร้าง และเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา ซึ่งผู้รับสิทธิจำต้องดำเนินการก่อสร้างและจัดการโดยมีวัตถุประสงค์ในการสูบน้ำดิบมาผลิตเป็นน้ำประปาและส่งน้ำประปาไปยังจุดจำหน่ายน้ำที่มีเตอร์หลัก ซึ่งระบบการ



ผลิตน้ำประปา จะรวมถึงที่ดินอันเป็นที่ตั้งของระบบการผลิตน้ำประปาด้วย ระบบผลิตน้ำประปา จึงประกอบด้วยโรงงานผลิตน้ำประปาและระบบส่งน้ำประปา โดยโรงงานของบริษัทมี ๒ ส่วน ส่วนแรก เป็นโรงงานสูบน้ำดิบซึ่งเป็นอาคารสำหรับรองรับน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาและมีการติดตั้งเครื่องสูบน้ำดิบประมาณ ๕๐๐ เมตร ส่วนที่ ๒ โรงงานผลิตน้ำประปาเพื่อทำให้บริสุทธิ์และจำหน่ายให้แก่ประชาชน กระบวนการผลิตจึงเป็นการขอประกอบกิจการผลิตน้ำประปาซึ่งเป็นประเภทเดียวกับโรงงานจัดหาน้ำ ทำให้น้ำบริสุทธิ์ การผลิตมีลักษณะที่ต่อเนื่องเป็นกระบวนการเดียวกัน แม้ว่าสถานีสูบน้ำดิบและโรงงานผลิตน้ำประปาจะแยกออกจากกันก็ไม่ทำให้สถานีสูบน้ำดิบเป็นโรงงานลำดับที่ ๒๐ (ประเภทการทำน้ำดื่มมีกระบวนการผลิตโดยมีวัตถุดิบอยู่ก่อนแล้ว และมุ่งเน้นเฉพาะการผลิตน้ำดื่ม) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัท ป. เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ลำดับที่ ๘๐ (ประเภทจัดหาน้ำหรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการมุ่งการจัดหาวัตถุดิบ) เพียงประเภทเดียว จึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้บริเวณพิพาท (สถานที่ตั้งโรงงานทางหลวง ๓๓๐๘ หมู่ที่ ๓ ตำบลบ้านปทุม อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี) เป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ การประกอบกิจการของบริษัท ป. จึงไม่จำเป็นต้องถอยร่นให้ห่างจากแม่น้ำเจ้าพระยาภายในระยะ ๑๐๐ เมตร ดังนั้นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบและเห็นว่ามีความเสี่ยงดังเกินมาตรฐาน จึงออกคำสั่งให้บริษัทดำเนินการแก้ไขโดยก่อสร้างกำแพงกันเสียงมีลักษณะเป็นกำแพงคอนกรีตเสริมใยแก้ว กว้าง ๓ เมตร ยาว ๖ เมตร โดยติดตั้งด้านซ้ายและด้านขวาของโรงสูบน้ำดิบ และยังติดตามการตรวจสอบวิเคราะห์ประสิทธิภาพของระบบป้องกันเสียงถึง ๓ ครั้ง ผลการตรวจไม่เกินมาตรฐานทั่วไป แต่ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนรำคาญ ต่อมา มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๓) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน กำหนดระดับเสียงที่ถือว่าเป็นเสียงรบกวนโดยกำหนดความแตกต่างไว้ไม่เกิน ๑๐ เดซิเบล เอ จากการตรวจสอบโดยกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เข้าตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ระดับเสียงรบกวนมีค่าแตกต่างกับระดับเสียงพื้นฐาน ๑๐ เดซิเบล เอ ไม่เกินค่ามาตรฐานการรบกวน โดยในช่วงเวลากลางคืน ค่าระดับการรบกวนเกิน ๑๐ เดซิเบล เอ ซึ่งถือว่าเป็นเสียงรบกวน ประกอบกับได้ใช้บ่อบำบัดน้ำดิบเพิ่มขึ้นเป็น ๓ ชุด ซึ่งเดิมใช้บ่อบำบัดน้ำดิบเพียงจำนวน ๑ ชุด ในเวลากลางวัน และจำนวน ๒ ชุด ในเวลากลางคืน และในการตรวจวัดระดับเสียงในวันที่ ๒๐ - ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นการตรวจวัดในขณะที่เครื่องสูบน้ำพร้อมกันทั้ง ๔ เครื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่าระดับเสียงรบกวนที่วัดได้ไม่เกินมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงต้องถือว่า ระบบการป้องกันเสียงของบริษัทยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และต้องถือว่าการประกอบกิจการของบริษัทก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเพื่อให้มีการระงับหรือ



แก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการของบริษัทที่ได้รับอนุญาตแล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องสั่งให้ระงับการกระทำแก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน ฯ จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ป้องกันความเสียหายและป้องกันอันตรายตามระดับของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีดังกล่าวถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๓/๒๕๕๑)





## คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

๑. กรณีเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้นายทะเบียนขนส่งจังหวัดชะลอการดำเนินการจดทะเบียนรถยนต์ตามมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

การที่กฎหมายบัญญัติให้การอนุญาตในเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ หากหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่ามติของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองไม่มีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งการดำเนินการตามมติดังกล่าวเสียเอง

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางเพิ่มจำนวนรถในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตได้ตามคำร้องขอ แต่อธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะนายทะเบียนกลางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ เห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดกับนโยบายของกระทรวงคมนาคมและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการประกอบการขนส่งประจำทางตามมติเดิมซึ่งเป็นการอนุญาตเพื่อจัดระเบียบและช่วยเหลือรถตู้ผิดกฎหมาย โดยมีเงื่อนไขห้ามเพิ่มจำนวนรถและการเปลี่ยนรถจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถใช้รถคันที่ได้รับการช่วยเหลือต่อไปได้ จึงมีคำสั่งให้นายทะเบียนประจำจังหวัดระงับการจดทะเบียนเพิ่มจำนวนรถของผู้ฟ้องคดีไว้ชั่วคราวในระหว่างที่รอการนำเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนมติ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการที่จะอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการประกอบการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๑๙<sup>๑๖๙</sup>

<sup>๑๖๙</sup> พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างจังหวัด และระหว่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) วางมาตรการในการกำหนด อนุญาต เพิกถอนการอนุญาต และการควบคุมกิจการขนส่งทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ



มาตรา ๓๐<sup>๑๗๐</sup> และมาตรา ๓๑<sup>๑๗๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนกลางตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง<sup>๑๗๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการข้างต้น ดังนั้น เมื่ออำนาจในการอนุญาตให้ปรับปรุงเงื่อนไขในการประกอบการขนส่งประจำทางเป็นของคณะกรรมการฯ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พบว่ามติของคณะกรรมการฯ มีความผิดพลาด ก็ชอบที่จะเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมติ ไม่ใช่เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะสั่งไม่ให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ เสียเอง การสั่งให้นายทะเบียนขนส่งจังหวัดชะลอการดำเนินการทางทะเบียนรถของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตตามมติของคณะกรรมการฯ ให้เพิ่มจำนวนรถได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการฯ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐/๒๕๔๘)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางเดินรถทับซ้อนกัน

การมีมติให้กำหนดเส้นทางรถขนส่งโดยรถขนาดเล็กขึ้นใหม่ ซึ่งแม้จะทับซ้อนกับเส้นทางสายเดิมบางส่วน แต่ก็ไม่มีความหมายกำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิประกอบการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตได้เพียงรายเดียว การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดกำหนดเส้นทางรถขนส่งโดยรถขนาดเล็กขึ้นใหม่เพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการเดินทางเพิ่มขึ้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประชุมและมีมติให้กำหนดเส้นทางขนส่งสายที่ ๘๔๐๓๒ และออกประกาศเรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก สายที่ ๘๔๐๓๒ รวมทั้งออกประกาศให้

<sup>๑๗๐-๑๗๒</sup> พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานคร การขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในจังหวัดของตน

ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

(๒) สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



ผู้สนใจได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็กในเส้นทางที่กำหนดขึ้นใหม่ดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเพียงรายเดียว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการกำหนดเส้นทางขึ้นใหม่ดังกล่าวโดยอ้างว่าทับเส้นทางเดินรถสายที่ ๘๔๐๐๕ ของผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาและมีมติให้ออกใบอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลังจากนั้นขนส่งจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดเส้นทางและการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็กเส้นทางสายที่ ๘๔๐๓๒ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งทับซ้อนเส้นทางเดินรถสายที่ ๘๔๐๐๕ ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเรื่องได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองกลาง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้ (๓) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งภายในจังหวัดของตน และมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็กให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาต ประกอบกับข้อ ๒ ทวิ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ๕ กำหนดว่า ในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ใดเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางในเส้นทางใดให้นายทะเบียนประกาศรับคำขออนุญาตประกอบการขนส่งเป็นการทั่วไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดย (๒) สำหรับการขนส่งประจำทางในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานขนส่งจังหวัดนั้นๆ เห็นว่า การกำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็กเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก โดยมีเงื่อนไขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็กแต่อย่างใด คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้แจงเหตุผลความเป็นมาในการกำหนดเส้นทาง โดยได้เสนอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเส้นทาง ระยะทาง สภาพถนน จำนวนประชากรตามระยะทาง การขนส่งแบบอื่น ภาวะเศรษฐกิจ และการผลิต ข้อมูลจำนวนรถเบื้องต้นของเส้นทางที่จะกำหนดขึ้นใหม่ รวมทั้ง ข้อคัดค้านของ



ผู้ฟ้องคดีว่าเส้นทางสายที่ ๘๔๐๓๒ ทับซ้อนกับเส้นทางสายที่ ๘๔๐๐๕ บางส่วนต่อที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า เส้นทางขนส่งโดยรถขนาดเล็กสายนครศรีธรรมราช – บ้านชุมขลิ้ง – มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ยังไม่มีรถโดยสารประจำทางหากกำหนดเส้นทางดังกล่าวขึ้นจะทำให้นักศึกษาจากสถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราชและประชาชนจากอำเภอพรหมคีรี บ้านดอนคา เดินทางไปยังมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้สะดวกขึ้นไม่จำเป็นจะต้องย้อนกลับมายังนครศรีธรรมราช อำเภอท่าศาลา แล้วจึงไปมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่งเป็นเส้นทางที่อ้อมมากกว่าและยังเป็นการรองรับความเจริญเติบโตของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์อีกด้วย จึงมีมติให้กำหนดเส้นทางขนส่งโดยรถขนาดเล็ก สายที่ ๘๔๐๓๒ ขึ้นใหม่ ซึ่งแม้จะทับซ้อนกับเส้นทางสายที่ ๘๔๐๐๕ บางส่วน แต่ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิประกอบการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตสายที่ ๘๔๐๐๕ ได้เพียงรายเดียว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดเส้นทางขนส่งโดยรถขนาดเล็กขึ้นใหม่ดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก ฯ แล้ว หาใช่เป็นการกำหนดเส้นทางขนส่งโดยรถขนาดเล็กขึ้นใหม่ตามอำเภอใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ และถึงแม้ว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิการเดินทางในเส้นทางที่ทับซ้อนกับผู้ถูกฟ้องคดีบางส่วนบ้างก็ตาม แต่มติและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดเส้นทางสายที่ ๘๔๐๓๒ มิใช่เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ กำหนดเส้นทางขนส่งโดยรถขนาดเล็กสายที่ ๘๔๐๓๒ และมีประกาศให้ผู้สนใจยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็กเส้นทางดังกล่าวได้ที่สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเพียงรายเดียว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติกำหนดเงื่อนไขของการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๒๗)ฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปิดประกาศรับคำขออนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางสายที่ ๘๔๐๓๒ เป็นการทั่วไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงประกาศฉบับดังกล่าวแล้วมิได้ยื่นคำขอ ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการขนส่งที่สนใจสามารถยื่นคำขออนุญาตโดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๑/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๔/๒๕๕๑)



### ๓. กรณีเกี่ยวกับการสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถโดยสารในเหตุฉุกเฉิน

การที่นายทะเบียนจะมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวรถตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินหรือเกิดสถานการณ์ที่ไม่ปกติอันเกิดจากธรรมชาติ เช่น เกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้ทางเดินรถเสียหายหรือไม่อาจเดินรถผ่านเส้นทางดังกล่าวได้ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การจลาจล หรือมีการประท้วงปิดกั้นทางเดินรถที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการ เป็นต้น เมื่อไม่ปรากฏว่าเส้นทางสายที่พิพาทมีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดสถานการณ์ที่เป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกในการเดินรถดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทาง จึงมิใช่เป็นกรณีแก้ไขเหตุฉุกเฉินหรือสถานการณ์จำเป็นเพื่อความสะดวกของประชาชน กรณีจึงเป็นการกำหนดเส้นทางขึ้นใหม่โดยที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางยังไม่อนุมัติ คำสั่งปรับปรุงเส้นทางเดินรถดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การอนุมัติกำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางโดยให้ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวเป็นผู้ประกอบการขนส่ง และไม่ได้แจ้งหรือเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการขนส่งรายอื่น นั้น ถือเป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางรายให้เข้าประกอบกิจการขนส่งประจำทางโดยรถโดยสารแต่ผู้เดียว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และขัดต่อมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะยื่นฟ้อง

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคนเป็นเจ้าของรถยนต์ขนาดเล็ก ซึ่งแล่นรับส่งผู้โดยสารจากอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี ผ่านสถานีขนส่งจังหวัดนครราชสีมา บ้านมะค่า ไปสิ้นสุดที่บ้านลองตอง โดยส่วนหนึ่งของเส้นทางดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นเส้นทางสายที่ ๔๑๓๙ นครราชสีมา – มะค่า ตามประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่ง ฉบับที่ ๑๕๑ (พ.ศ. ๒๕๑๐) เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถยนต์โดยสารในชนบทเพิ่มเติม (จังหวัดนครราชสีมา) ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๐ ออกตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. ๒๔๙๗ มีจุดเริ่มต้นจากสถานีขนส่งจังหวัดนครราชสีมา ไปตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๐๕ (ถนนสุรนารายณ์) จนถึงบ้านจอหอ แล้วแยกขวาไปตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒ (ถนนเจนจบทิศ) จนถึงประมาณกิโลเมตรที่ ๑๐ แล้วแยกขวาไปตามทางหลวงไปบ้านมะค่า ผ่านบ้านบุ บ้านยั้ง บ้านกระแฉอดไปสู่เส้นทางที่บ้านมะค่า เส้นทางดังกล่าวเดิมนั้นตลอดเส้นทางมีสภาพเล็กและแคบ บางตอนมีสภาพเป็นดินทราย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้กำหนดให้มีรถโดยสารประจำทางและยังมีได้อนุญาตให้บุคคลใดประกอบการขนส่ง



ในเส้นทางดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ ตามประกาศฉบับเดียวกันยังได้กำหนดให้มีเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ซึ่งมีเส้นทางบางส่วนทับซ้อนกับเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – มะค่า โดยเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ นี้ มีบริษัท ป. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการขนส่งประจำทาง

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ สำนักงานโยธาธิการจังหวัดนครราชสีมาได้ทำการสร้างและขยายถนนลาดยางจากบ้านบุ ผ่านบ้านมะค่าไปจนถึงบ้านลองตอง ขนส่งจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดนครราชสีมาตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้มีคำสั่งที่ ๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ เปลี่ยนแปลงเส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ โดยให้เพิ่มช่วงการเดินทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – บ้านลองตอง ซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนใช้เดินทางโดยสารอยู่นั้น เข้าเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเดินรถสายที่ ๔๑๔๔ ด้วย และให้รถของบริษัท ป. เข้าไปเดินรถในเส้นทางดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ จนถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยอ้างเหตุฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้การขนส่งได้รับความสะดวกตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ทั้งๆ ที่ไม่มีเหตุจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเส้นทางดังกล่าวแต่อย่างใด และเป็นกรหลีกเลียงการขออนุมัติการกำหนดเส้นทางจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ก่อน จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งอีกหลายฉบับให้ขยายเวลาตามคำสั่งที่ ๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ ดังกล่าวออกไปอีก อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่บริษัท ป. จากนั้นเพื่อให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงได้มีการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และมีมติกำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเป็นการรวมเส้นทางช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง ไว้ด้วยและเสนอกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ มีมติอนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ มีมติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา - บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วงนครราชสีมา - บ้านลองตอง (ข) เพิ่มขึ้นอีก ๑ ช่วง อ้างว่า เพื่อแก้ไขปัญหาจราจรโดยสองแถวผิดกฎหมายที่เดินรถอยู่ในช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง และเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางแก่ประชาชนและเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ อนุมัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอ



จากนั้นในปีเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ประเภทบริการเพื่อรับ - ส่งประชาชนจากหมู่บ้านไป - กลับ ในตัวเมืองนครราชสีมา ในเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา - บ้านลองตอง ต่อมาทะเบียนสหกรณ์อำเภอเมืองนครราชสีมา โดยใช้ชื่อว่า สหกรณ์บริการปราสาทหินพนมวันท์เดินรถ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ นม ๐๐๑๕ (๒)/๒๔๒๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงนายทะเบียนสหกรณ์อำเภอเมืองนครราชสีมาแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒ /๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ให้นำอนุญาตให้กำหนดเส้นทางรถโดยสารประจำทางหมวด ๔ สายที่ ... สถานีวิทยุ อ.ส.ม.ท. - ประตูน้ํา (เส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา - บ้านลองตอง) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวกและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางและรายละเอียดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา - บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๙/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และได้มีประกาศฉบับลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ห้ามมิให้นำรถสองแถว (ผิดกฎหมาย) มาเดินรับ - ส่งผู้โดยสารเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา - บ้านลองตอง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นมติที่ไม่สุจริตและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บริษัท ป.เดินรถรับ - ส่ง ผู้โดยสารสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา - บ้านลองตอง และตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างเหตุฉุกเฉินดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ประชาชนในท้องที่ ๒ ตำบลตามเส้นทาง สายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา - บ้านลองตอง ได้รับความเดือดร้อนในการเดินทาง และผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนได้รับความเดือดร้อนและเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนได้ซื้อรถขนาดเล็กมาประกอบการขนส่งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็กในเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา - บ้านลองตองดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบคนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้

๑) เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๑๙/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๒๐/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๑๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๒๗/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๘ และคำสั่งที่ ๔๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และคำสั่งที่ออกมามากมายหลังคำสั่งที่ ๔๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ ทุกฉบับ และสั่งห้ามการออกคำสั่งซึ่งจะมีต่อไปทั้งหมดที่ออกในลักษณะดังกล่าว

๒) เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ และครั้งที่ ๙/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งนายทะเบียนประจำจังหวัด นครราชสีมา ที่ ๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ เรื่อง สั่งให้เปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวการเดินรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา และคำสั่งขยายเวลาตามคำสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวการเดินรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา ตามคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๒๐/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๑๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๒๗/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๘ และคำสั่งที่ ๔๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ภายในจังหวัดในการกำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงจะใช้บังคับได้ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นที่จะแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้การขนส่งได้รับความสะดวกหรือให้ มีรถเพียงพอแก่การขนส่ง นายทะเบียนมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวของการเดินรถ หรือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้ใดส่งรถที่ตนได้รับอนุญาตไปช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว ตามควรแก่กรณีแล้วให้รายงานคณะกรรมการทราบโดยเร็ว เห็นว่า นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวรถตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ นั้น ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินหรือเกิดสถานการณ์ที่ไม่ปกติอันเกิดจากธรรมชาติ เช่น เกิดอุบัติเหตุต่างๆ ที่ทำให้ทางเดินรถเสียหายหรือไม่อาจเดินรถผ่านเส้นทางดังกล่าวได้ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การจลาจล หรือมีการประท้วงปิดกั้นทางเดินรถที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการ เป็นต้น นายทะเบียนมีอำนาจเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวของการเดินรถจากเส้นทางที่ได้รับอนุญาตไปเดินรถในเส้นทางอื่นได้เป็นการชั่วคราว หรือในกรณีที่มีวันหยุดราชการหรือวันหยุดงานหลายวัน ประชาชนเดินทางไปเที่ยวหรือกลับภูมิลำเนาจำนวนมาก นายทะเบียนอาจสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตประกอบการขนส่งเส้นทางอื่นส่งรถที่ตนได้รับอนุญาตไปช่วยเหลือเดินรถเป็นการชั่วคราวได้ โดยต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบโดยเร็ว เมื่อเหตุฉุกเฉินหรือสถานการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลลงจากข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏว่าเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ มีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดสถานการณ์ที่เป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกในการเดินรถอย่างไร ส่วนเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – มะค่าช่วงทางหลวงท้องถิ่นสายบ้านบุ – บ้านลองตอง ซึ่งยังไม่ได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการขนส่งรายใดประกอบการขนส่ง นั้น ผู้ฟ้องคดีกับพวกนำรถยนต์สองแถว และบริษัท ป. นำรถยนต์





โดยสายที่ ๔๑๔๔ มาวิ่งรับส่งคนโดยสารจากบ้านลองตอง – นครราชสีมา โดยไม่ได้รับอนุญาตประกอบรถขนส่งในเส้นทางดังกล่าวมาก่อนแล้ว ถ้าผู้ฟ้องคดีกับพวกนำรถยนต์สองแถวมาวิ่งทับซ้อนเส้นทางบางช่วงของเส้นทางสายที่ ๔๑๓๙ และเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ ก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการจับกุมไปตามปกติ มิใช่กรณีฉุกเฉินหรือเป็นสถานการณ์จำเป็นชั่วคราวที่ทำให้การเดินรถในเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ ไม่ได้รับความสะดวกหรือไม่เพียงพอในการขนส่ง ทั้งการออกคำสั่งปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางหมวด ๔ สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ โดยเพิ่มช่วงรวมเอาเส้นทางสายที่ ๔๑๓๙ เลยไปถึงบ้านลองตองและโดยบริษัท ป. เป็นผู้เดินรถ มีลักษณะเป็นการถาวรมิใช่เป็นการแก้ไขเหตุฉุกเฉินหรือสถานการณ์จำเป็น อันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ แม้ว่าคำสั่งปรับปรุงเส้นทางจะมีระยะเวลาเพียงสามเดือนก็ตาม แต่การออกคำสั่งขยายระยะเวลาให้มีผลต่อเนื่องกันไปตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๙ ย่อมแสดงให้เห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการถาวร มิใช่เหตุจำเป็นชั่วคราว เพื่อความสะดวกของประชาชนดังผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง และเป็นการรวมเอาเส้นทางสายที่ ๔๑๓๙ เข้าไว้ในเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ และกำหนดเส้นทางขึ้นใหม่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่กำหนดและอนุมัติ ดังนั้น คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๑๙/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๒๐/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คำสั่งที่ ๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๑๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ คำสั่งที่ ๒๗/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๘ และคำสั่งที่ ๔๒/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวทุกฉบับสิ้นผลไปแล้วตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละคำสั่ง ศาลจึงไม่จำเป็นต้องพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นที่สอง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ ที่อนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วง นครราชสีมา – บ้านลองตอง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๓ ที่กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วง นครราชสีมา – บ้านลองตอง (ข) เพิ่มอีก ๑ ช่วง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอ ตลอดจนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมา ฉบับที่ ๑๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ประกาศ ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ และประกาศฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด มีอำนาจกำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงใช้บังคับได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกประกาศกำหนดให้เส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – มะค่า เป็นเส้นทางเดินรถโดยสาร ตามประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งฉบับที่ ๑๕๑ (พ.ศ. ๒๕๑๐) เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถยนต์โดยสารในชนบทเพิ่มเติม (จังหวัดนครราชสีมา) ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจกำหนดจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถที่ใช้สำหรับการขนส่งในเส้นทางดังกล่าวได้ ดังนั้นผู้ประกอบการขนส่งประจำทางทุกรายจึงมีสิทธิที่จะขออนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางดังกล่าวหรือในทางอื่นได้ ซึ่งแต่เดิมเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – บ้านมะค่า และต่อเลยไปถึงบ้านลองตอง มีผู้ฟ้องคดีกับพวกและบริษัท ป. นารถเข้ามาวิ่งรับส่งคนโดยสารโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าการเดินรถโดยสารในเส้นทางนี้ยังไม่เป็นระเบียบและถูกต้องตามกฎหมาย ก็ควรอนุญาตให้มีการประกอบการในเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – บ้านมะค่า หรือเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อนุมัติแก้ไขเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ นครราชสีมา – บ้านมะค่า ให้มีช่วงต่อเลยไปถึงบ้านลองตองแล้วกำหนดให้เป็นเส้นทางนครราชสีมา – บ้านลองตอง ขึ้นใหม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดอาศัยเหตุจำเป็นชั่วคราวตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งนายทะเบียนประจำจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ และคำสั่งอื่นต่อเนื่องกันให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๘ สั่งเปลี่ยนแปลง (ปรับปรุง) เส้นทางเดินรถประจำทาง หมวด ๔ สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ โดยเพิ่มช่วงเดินรถนครราชสีมา – บ้านลองตอง และให้บริษัท ป. จัดรถเข้าวิ่งในเส้นทางดังกล่าวนั้น เป็นการออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการถาวรมิใช่กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นชั่วคราวตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ และเป็นการกำหนดเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ โดยเพิ่มช่วงต่อเลยไปถึงบ้านลองตองไปรวมกับเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ ทั้งที่เส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ และเส้นทางสายนครราชสีมา – บ้านลองตอง มีเส้นทางแยกที่บ้านจอหอไปคนละทาง มิใช่เส้นทางที่ต่อกันตลอดสาย และให้บริษัท ป. ประกอบการขนส่งประจำทางในเส้นทางทั้งสองดังกล่าวแต่ผู้เดียว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขออนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติให้กำหนดเส้นทางตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ อนุมัติให้เพิ่มเส้นทางสายนครราชสีมา –



บ้านลองตอง ร่วมกับเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ ตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่เพิกถอนเส้นทางสายที่ ๔๑๓๘ ตามประกาศของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งฉบับที่ ๑๕๑ (พ.ศ. ๒๕๑๐) เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถยนต์โดยสารในชนบทเพิ่มเติม (จังหวัดนครราชสีมา) ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๐ เสียก่อน หรือประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเป็นเส้นทางขึ้นใหม่ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แต่อย่างใด และต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางอนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง (ข) เพิ่มอีก ๑ ช่วง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนออีกด้วย เห็นได้ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อ้างเหตุจำเป็นในการกำหนดเส้นทางสายที่ ๔๑๔๔ รายงานเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ ในการอนุมัติกำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ อนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมาสายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วง นครราชสีมา – บ้านลองตอง (ข) เพิ่มอีก ๑ ช่วง โดยให้บริษัท ป. เป็นผู้ประกอบการขนส่ง นั้น เห็นได้ว่าทำเพื่อเอื้อประโยชน์ให้บริษัท ป. เข้าประกอบกิจการขนส่งประจำทางโดยรถโดยสารในเส้นทาง นครราชสีมา – บ้านลองตอง แต่ผู้เดียวโดยไม่แจ้งหรือเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการขนส่งรายอื่นรวมทั้งกลุ่มของผู้ฟ้องคดีซึ่งขอจัดตั้งสหกรณ์ และขอประกอบการเดินรถในเส้นทางดังกล่าวได้เข้าประกอบการในเส้นทางที่กำหนดขึ้นใหม่ด้วย เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และขัดต่อมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๑๗๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะยื่นฟ้องคดี มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ และมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมา ฉบับที่ ๑๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ประกาศ ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ และประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมา ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งประกาศตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทั้งสองครั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบคนมีคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศ ฉบับที่ ๑๗๓

<sup>๑๗๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน



(พ.ศ. ๒๕๔๓) เพียงฉบับเดียว เท่านั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจพิพากษาให้เพิกถอนประกาศฉบับที่ ๑๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ได้ พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ ที่อนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง และให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่อนุมัติให้กำหนด (ปรับปรุง) เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ จังหวัดนครราชสีมา สายที่ ๔๑๔๔ นครราชสีมา – บ้านสัมฤทธิ์ ให้มีรายละเอียดเส้นทางแยกช่วงนครราชสีมา – บ้านลองตอง (ข) เพิ่มอีก ๑ ช่วง ให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมา ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ส่วนคำขออื่น ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๐)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการตีแผ่แผนป้ายโฆษณาปิดบังบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถไฟโดยสาร

ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอุปกรณ์อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีอุปกรณ์ดังกล่าว โดยต้องให้อยู่ในสภาพที่สามารถอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ผู้ใช้บริการสาธารณะได้ตามสมควร การกระทำหรือไม่กระทำการใด อันมีผลทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์ข้างต้นได้ตามที่ควรจะเป็น ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

##### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพ – เชียงใหม่ เป็นประจำฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อนุญาตให้เอกชนดำเนินการติดตั้งแผนป้ายโฆษณา (มีลักษณะเป็นรูปพรุณเพื่อให้แสงผ่านได้) บริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถไฟโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้การมองผ่านกระจกหน้าต่างดังกล่าวไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้อย่างชัดเจน และยังทำให้เกิดอาการตาพร่ามัว และคลื่นไส้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ขูดลอกแผนป้ายโฆษณาดังกล่าวออกจากหน้าต่างตู้รถไฟโดยสารแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการลอกแผนป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้รถไฟโดยสารทุกสายทั่วประเทศและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถไฟโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนให้สะอาด



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๙<sup>๑๗๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สิ้นค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าซึ่งเป็นบริการสาธารณะ โดยในการจัดทำกิจการสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟฟ้าสำหรับผู้โดยสาร สิ้นค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่างๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟฟ้าซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น ที่นั่ง ที่นอนของผู้โดยสาร รวมทั้งประตูหน้าต่างของตู้รถโดยสาร ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีและสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร ซึ่งในส่วนของหน้าต่างนั้นรถโดยสารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารส่วนบุคคลหรือรถโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารปรับอากาศหรือรถโดยสารไม่ปรับอากาศจะต้องมีหน้าต่าง โดยหน้าต่างรถโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกกรดเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่นอกกรดเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวดระวังภัยอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกกรดอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและ

### <sup>๑๗๔</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟฟ้าจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม
- (๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟฟ้า เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ให้การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) สร้าง ซื้อ จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟฟ้า
- (๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ
- (๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟฟ้า บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟฟ้าและจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว
- (๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟฟ้า บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟฟ้า
- (๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (๖) รับส่งเงินทางรถไฟฟ้า
- (๗) รับขนส่งคนโดยสาร สิ้นค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า
- (๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณแก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร
- (๙) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า
- (๑๐) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้
- (๑๑) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า

รถไฟฟ้า



พัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสาร  
เยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมี  
หน้าที่ที่จะต้องจัดให้ผู้โดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างผู้รถ  
โดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่  
ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกรถโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้าย  
โฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารได้ด้วย จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้  
จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มี  
หน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร  
ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
ดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณกระจกหน้าต่างผู้รถโดยสารและทำความสะอาด  
สะอาดกระจกหน้าต่างผู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่  
ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)



## บทที่ ๑๔

### คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

##### ๑.๑ การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเมื่อครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดิน

เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่มีผู้นำเดินสำรวจเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่อาจนำมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่ผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการเดินสำรวจ ซึ่งเมื่อครบกำหนดสามสิบวันตามประกาศไม่มีผู้ใดคัดค้าน แต่กลับมีการคัดค้านภายหลังครบกำหนดตามประกาศ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้นำเดินสำรวจเสมือนว่าไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว การไม่ดำเนินการอย่างไร้ไปตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้นำเดินสำรวจภายหลังวันครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดินเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

##### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้นำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๔ และ น.ส. ๓ เลขที่ ๒๖๓ ในวันรังวัดปรากฏว่า น.ส. ๓ เลขที่ ๘๔ ซึ่งมีอาณาเขตด้านทิศใต้จดที่ราชพัสดุ ไม่มีผู้แทนลงชื่อรับรองแนวเขต ส่วน น.ส. ๓ เลขที่ ๒๖๓ ซึ่งมีอาณาเขตด้านทิศใต้จดทางสาธารณประโยชน์มีบันทึกถ้อยคำกรณีข้างเคียงเปลี่ยนไปจากหลักฐานเดิมระบุว่าด้านทิศใต้เดิมจดทางสาธารณะ รังวัดใหม่จดที่ราชพัสดุเพราะทางเดินดังกล่าวไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาแม่แตง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศแจกโฉนดที่ดินเมื่อครบกำหนดไม่มีผู้ใดคัดค้าน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องราชพัสดุจังหวัดต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ในข้อหาละเมิด กรณีคัดค้านแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ธานารักษ์จังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าขอคัดค้านแนวเขตที่ดินเฉพาะแปลง น.ส. ๓ เลขที่ ๘๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๒๖๓ ให้ผู้ฟ้องคดี ส่วน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๔ อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจึงให้หรือเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ต่อมา ศาลจังหวัดเชียงใหม่มีคำพิพากษาว่ายังไม่ถือว่าราชพัสดุโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากการที่ราชพัสดุไม่รับรองแนวเขตเพราะไม่ทราบแนวเขตที่แท้จริง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อไป



แต่ชนารักษ์จังหวัดคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๔ ให้มีทางสาธารณะด้านทิศใต้ของที่ดิน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อรัฐมนตรีมีการประกาศกำหนดให้ท้องที่บริเวณพิพาทเป็นท้องที่ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง<sup>๑๗๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้ประกาศกำหนดให้ท้องที่ดังกล่าวเป็นท้องที่ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว ในเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑)<sup>๑๗๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเป็นเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ดังกล่าวจะต้องมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามขั้นตอนการเดินสำรวจตามข้อ ๒๔ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๙ ที่กำหนดว่า เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิได้รับรายงานการสำรวจเขตที่ดิน (ร.ว. ๔๐) พร้อมกับหลักฐานสำหรับที่ดินจากผู้นำทำการสำรวจแล้ว ให้รีบสอบสวนและให้ผู้นำทำการสำรวจเจ้าของที่ดินข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ลงลายมือชื่อในใบไตสวน (น.ส. ๕) และบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ต่างๆ (ถ้ามี) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งผู้แทนราชพัสดุจังหวัดเชียงใหม่และผู้แทนผู้กำกับกองตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๓๓ ได้มาระวังชี้แนวเขตที่ราชพัสดุ แต่ไม่ได้ลงชื่อรับรองแนวเขต เนื่องจากการรังวัดออกหนังสือสำคัญ

#### <sup>๑๗๕-๑๗๖</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ ได้แก่ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจองใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ





สำหรับที่หลวงยังไม่แล้วเสร็จ กรณีนี้เห็นว่า ไม่มีข้อความใดแสดงว่าได้คัดค้านการรังวัดที่ดินแปลงพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป โดยออกโฉนดที่ดินให้บุคคลที่น่าเดินสำรวจ หากที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่อาจออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๘<sup>๑๗๗</sup> และข้อ ๙ (๓)<sup>๑๗๘</sup> ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น (ปัจจุบันหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้ว) โดยก่อนการแจกโฉนดที่ดิน ให้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินมีกำหนดสามสิบวัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลทั่วไปคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน หากไม่มีการคัดค้านให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป หากมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินภายในกำหนดเวลาให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาสั่งการไปตามสมควร เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามข้อ ๘ และข้อ ๙ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแล้ว และเมื่อครบกำหนดสามสิบวันตามประกาศไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับให้รอกการออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทไว้ก่อนจนกว่าคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องราชพัสดุจังหวัดเชียงใหม่กับพวกต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ในข้อหาละเมิดเรียกค่าเสียหายกรณีคัดค้านแนวเขตที่ดินจะถึงที่สุด ซึ่งไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่จะสั่งให้ชะลอการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวไว้ก่อน แม้กระทั่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ก็กำหนดหลักเกณฑ์ก่อนการแจกโฉนดที่ดินไว้ในทำนองเดียวกันกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อรอกการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลและกฎหมาย

เมื่อราชพัสดุจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้ยื่นคัดค้านการออกโฉนดที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กลับยื่นคัดค้านหลังครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้ว ดังนั้น ย่อมถือว่าไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

<sup>๑๗๗-๑๗๘</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว เป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทางทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินที่ทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อ ๙ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ให้ปฏิบัติดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดให้ทราบมีกำหนด ๓๐ วัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ๑ ฉบับ ที่บ้านกำนัน ๑ ฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีก ๑ ฉบับ



ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองภายหลังวันครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินอีกครั้งหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเป็นลำดับ จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามอำนาจหน้าที่ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๔๘)

## ๑.๒ การออกกฎกระทรวงห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ

แม้การยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ (๓)<sup>๑๗๙</sup> ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่โดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕<sup>๑๘๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ

<sup>๑๗๙</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเทียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

<sup>๑๘๐</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้



และมาตรา ๕๖<sup>๑๑๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้ โดยชอบธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก และไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื้อ地在ท้องที่จังหวัดภูเก็ตมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ภายหลังกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ใช้บังคับ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เคยยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ระหว่างที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีคดีพิพาทกับบุคคลอื่นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินดังกล่าว และเมื่อคดีถึงที่สุดโดยศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน จึงมีการดำเนินกระบวนการออกโฉนดที่ดินต่อไปตามขั้นตอน แต่ยังไม่ทันแจกโฉนดที่ดินให้ก็ได้มีการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) โดยข้อ ๑๔ (๓) กำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) โดยมีข้อกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั้งหลายที่อาศัยในเกาะภูเก็ตซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น เป็นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้มีผลย้อนหลังกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีมาก่อน และขัดกับกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่เพื่อป้องกันการบุกรุกหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังเหตุผลในการออกกฎกระทรวง ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) รวมทั้ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้การว่า เจตนารมณ์ในการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) มุ่งให้ใช้บังคับกับเกาะทุกเกาะ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

<sup>๑๑๑</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



กฎกระทรวงนี้มีได้เป็นกฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่ประชาชนในท้องที่จังหวัดภูเก็ต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับคำขอและคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าว เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ ๑ ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ (ฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่รับคำขออนุญาตที่ดินเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ และฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ไม่ปรากฏว่าทราบการปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินตั้งแต่เมื่อใด อาจถือว่าได้ทราบอย่างรวดเร็วที่สุดเมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ เมื่อนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ตามลำดับ ซึ่งเกินระยะเวลาเก้าสิบวัน จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่เนื่องจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ขออนุญาตที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีจึงมีเหตุจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่ ๒ ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณา ๓ ประการ คือ

๒.๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ และประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๖<sup>๑๖๒</sup> และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อกำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง ใบไต่สวน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้ให้

<sup>๑๖๒</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๗ ใช้บังคับ และผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๗ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นการออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงและให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๗ คงใช้บังคับต่อไป



ความเห็นชอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ แล้ว จึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยชอบแล้ว

๒.๒ ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะขัดต่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ หรือไม่ เห็นว่า แม้ที่ดินตามความในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลก็ตาม แต่พื้นที่เหล่านี้มิใช่พื้นที่ดินทั่วไปที่ผู้ใดจะยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพื้นที่ดินทั่วไป หากที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รัฐย่อมมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ สำหรับที่เกาะที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันรัฐย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ เช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป รัฐจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะ รวมทั้งที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕<sup>๑๓๓</sup> และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ได้ การที่ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะซึ่งไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือหลักฐานการมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกรณีเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐<sup>๑๓๔</sup> และมาตรา ๑๑<sup>๑๓๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินของรัฐ แม้อำนาจบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่ว่า ถ้าผู้ครอบครอง

<sup>๑๓๓</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

<sup>๑๓๔-๑๓๕</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวง การเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบารุงท้องที่ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



ไม่แจ้งการครอบครองภายในกำหนดให้ถือว่าผู้ครอบครองสละสิทธิการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่มีการเพิ่มความในมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ<sup>๑๔๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิได้แจ้งการครอบครอง มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต่อเมื่อมีการเดินสำรวจจริงวัดในท้องที่นั้น หรือเมื่อมีความจำเป็นก็อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐยังคงสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครอง จึงไม่อาจอ้างสิทธิตามมาตรา ๕๘ ทวิ หรือมาตรา ๕๙ ทวิ ขึ้นใช้ยั้งรัฐได้อีก สาระสำคัญและเจตนารมณ์ในบทบัญญัติตามข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ และประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๓ ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติให้บุคคลได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญโดยเสมอกันนั้น เป็นการวางหลักการให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลบนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่ออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน หรือออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ กำหนดมิให้ออกโฉนดที่ดินบนที่เกาะ ยกเว้นกรณีผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินได้ใช้บังคับทุกแห่งเสมอเหมือนกัน ไม่ได้เลือกปฏิบัติกับผู้ครอบครองรายใดรายหนึ่ง หรือเกาะใดเกาะหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งเป็นการออกโดยใช้อำนาจที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยชอบธรรมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก และไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

#### <sup>๑๔๖</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย



ส่วนข้อหาที่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ แม้จะเกี่ยวพันกับข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ก็ตาม แต่ตามคำฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องข้อหานี้แยกออกได้จากข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ และประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องข้อหาดังกล่าวไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คำฟ้องอยู่ในเขตอำนาจตามข้อ ๘๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จะใช้บังคับย้อนหลังกับกรณีที่มีการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินไว้ก่อนวันบังคับใช้กฎกระทรวงหรือไม่เพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป จึงพิพากษายกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และยกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ในข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘ - พ.๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

### ๑.๓ การรับรองแนวเขตที่ดินของผู้ปกครองท้องที่

การขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตามมาตรา ๕๙<sup>๑๘๗</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ขออกโฉนดที่ดินมีข้างเคียงจดที่สาธารณประโยชน์ จึงต้องมีการรับรองแนวเขตที่ดินโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และเมื่อผู้รับมอบอำนาจจากผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ได้ให้การรับรองว่า การรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินมิได้รุกล้ำทางดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่ามีการทุจริต หรือกระทำนอกเหนืออำนาจหรือร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบ ผู้มอบอำนาจจึงต้องผูกพันตามการกระทำของผู้รับมอบอำนาจที่กระทำการในขอบเขตอำนาจนั้น

#### <sup>๑๘๗</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตริตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย



เมื่อประธานกรรมการสุขาภิบาลในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล มีหน้าที่ดูแลทางหลวง และนายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้ปกครองท้องที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทาง สาธารณประโยชน์ ได้มอบอำนาจให้ตัวแทนไประวางชี้แนวเขตที่ดินที่พิพาทซึ่งมีข้างเคียง ติดต่อกับทางหลวงสุขาภิบาลปรากฏว่า มิได้รุกล้ำทางหลวงสุขาภิบาล ผลการรังวัดที่ดินได้ เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ซึ่งนายอำเภอรับรองว่าหลักฐานเดิมถูกต้อง ทั้งเจ้าพนักงานที่ดิน ได้ประกาศการออกโฉนดที่ดินแล้วไม่มีผู้คัดค้าน จึงได้ออกโฉนดที่ดิน การกระทำดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการกระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐<sup>๘๘</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๘๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออก โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียน ข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๐

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลหนองบัว) มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบกในเขตรับผิดชอบ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๒๕๐๗ ให้แก่ นาง น. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งมีที่ดินบางส่วนทับกับทางหลวงสุขาภิบาล (ซอยนาทราย ๓) อันเป็น ทางสาธารณประโยชน์และอยู่ในความดูแลรักษาของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังได้ ก่อสร้างรั้วปิดทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ทำให้ราษฎรไม่สามารถใช้ทางพิพาทร่วมกันได้ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าไปซ่อมแซมปรับปรุงถนนข้างต้นได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้ อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๕๐๗ ให้ถูกต้อง และให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รื้อแนวรั้วที่ปิดทางพิพาท ซึ่งศาลรับฟังข้อเท็จจริงว่า โฉนดที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เป็นการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๖๙ โดยได้ มีการสอบสวนสิทธิและทำการรังวัดที่ดิน ซึ่งมีผู้รับมอบอำนาจจากประธานกรรมการสุขาภิบาล หนองบัวและนายอำเภอเมืองร่วมระวางชี้แนวเขต และลงนามรับรองแนวเขตที่ดินด้านติด ทางสาธารณประโยชน์ว่าการนำรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รุกล้ำทางหลวงสุขาภิบาล (ซอยนาทราย ๓) และผลการรังวัดที่ดินได้เนื้อที่น้อยกว่า น.ส. ๓ ก. ซึ่งนายอำเภอยืนยันว่า น.ส. ๓ ก. ถูกต้อง ทั้งสภาตำบลหนองบัวได้ประชุมพิจารณาแนวเขตที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. แล้วลงมติว่าไม่ได้รุกล้ำ ซอยนาทราย ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงปิดประกาศการออกโฉนดที่ดิน เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้าน

<sup>๘๘</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๘๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

ข้อ ๑๐ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอและให้นำความที่กำหนด ในข้อ ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม





จึงออกโฉนดที่ดินให้ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าว ผลการรังวัดปรากฏว่า พบหลักเขตที่ดินซึ่งปักในการรังวัดออกโฉนดที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทุกหลัก อยู่ตามสภาพเดิม แต่สุขาภิบาลหนองบัวซึ่งต่อมาเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลหนองบัว คัดค้านแนวเขตที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนทับทางหลวงสุขาภิบาลที่ตนมีหน้าที่ ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เป็นเนื้อที่ ๘๔ ตารางวา ตามแผนที่การรังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๕๐๗ ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีกรณีต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินรुक้าทางหลวงสุขาภิบาลหรือไม่ เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการออกโฉนดเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ซึ่งข้างเคียงด้านทิศตะวันตกและทิศใต้ติดต่อกับทางหลวงสุขาภิบาลจึงต้องมีการรับรองแนวเขต โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ โดยประธานกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นผู้แทนผู้ฟ้องคดีในขณะนั้นมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางหลวงตามข้อ ๑๔ (๔) ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ได้มอบหมายให้กำนันเป็นผู้ระวางชี้แนวเขต และนายอำเภอท้องที่ ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒<sup>๙๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ มอบอำนาจให้ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มาระวางชี้แนวเขต ผลการรังวัดได้เนื้อที่ดินน้อยกว่าเนื้อที่ตามหลักฐานเดิม และผู้รับมอบอำนาจในการระวางชี้แนวเขตที่ดินได้ลงนามรับรองแนวเขตที่ดินว่ามีได้รูก้าทางหลวงสุขาภิบาล ซึ่งเมื่อผู้รับมอบอำนาจลงลายมือชื่อและรับรองแนวเขตที่ดิน โดยไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตหรือกระทำนอกเหนืออำนาจหรือร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี (สุขาภิบาลหนองบัว เดิม) ในฐานะผู้มอบอำนาจจึงต้องผูกพันตามการกระทำของผู้รับมอบอำนาจ

<sup>๙๙</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดแยกกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

<sup>๑๐๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ



ที่กระทำการในขอบเขตอำนาจ และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงประกาศออกโฉนดที่ดิน ปรากฏว่าไม่มีผู้คัดค้าน จึงออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๕๐๗ ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดินฯ

นอกจากนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเพิกกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ว่า ผู้รับมอบอำนาจไม่ได้ไปดูสภาพที่ดินโดยไม่มีพยานหลักฐานในสำนวน จึงเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นอ้างกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงรับวินิจฉัยไม่ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงไม่อาจฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๕๐๗ รุกล้ำทางหลวงสุขาภิบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ใช่การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑<sup>๑๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พิกษาษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๗)

#### <sup>๑๑</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในห้าสิบวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น



## ๑.๔ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ มิได้อยู่ในสถานะของคู่กรณีหรือเจ้าหน้าที่ในชั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่เจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นคู่สมรสของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดย่อมมิได้เป็นกรณีต้องห้ามที่จะทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๒)<sup>๑๙๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง ยังเป็นการปฏิบัติราชการโดยปกติ และไม่ผูกพันว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจะต้องมีคำวินิจฉัยตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จึงมิได้เป็นกรณีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง<sup>๑๙๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขา สัตหีบ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยระบุว่าเป็นกิ่งอกริมตลิ่งของที่ดินตามโฉนดที่ดินของตน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีคำสั่งยกเลิกคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำมาเป็นหลักฐานในการขออออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตจดชายทะเลตลอดแนว เจ้าท่าภูมิภาค สาขาชลบุรี ในฐานะ

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๑๙๖-๑๙๗</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

ฯลฯ

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ฯลฯ



ผู้ดูแลเขตทะเลยังไม่รับรองแนวเขตจนกว่าจะให้หน่วยงานจากทรัพยากรธรณีตรวจสอบชั้นดินก่อน ผู้ปกครองท้องที่เห็นว่าสภาพที่ออกดังกล่าวกับส่วนที่เป็นโฉนดที่ดินเดิมมีระดับพื้นที่แตกต่างกัน และบริเวณดังกล่าวเป็นชายหาดมาแต่เดิม จึงเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินประเภท ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)<sup>๑๙๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่ง ยกเลิกคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน และเห็นว่าคำสั่ง ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำความเห็นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สมรสกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามมิให้ทำคำสั่งทางปกครอง จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง รวมทั้งให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินพร้อมรับรองแนวเขตที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

ในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาง อ. ผู้จัดทำความเห็นเสนอแนะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สมรสของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องห้ามที่จะทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ นั้น เห็นว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองโดยผู้ฟ้องคดีอยู่ในสถานะของคู่กรณี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อยู่ในสถานะเจ้าหน้าที่ตามนิยามของมาตรา ๕<sup>๑๙๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์มิได้อยู่ในสถานะของคู่กรณี หรือเจ้าหน้าที่ในชั้นตอน

<sup>๑๙๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๙๕</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม



การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่นาง อ. เจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคู่สมรสของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้เป็นกรณีตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้ง การเสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นกรณีการปฏิบัติราชการโดยปกติ และไม่ผูกพันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีคำวินิจฉัยตามความเห็นดังกล่าว จึงหาได้เป็นกรณีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้นแต่อย่างใดไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๑/๒๕๕๐)

### ๑.๕ ระยะเวลาในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มิได้มีบทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้การปฏิบัติงานและการพิจารณาทางปกครองของรัฐต้องมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่แน่นอน การดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอจึงต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนเช่นเดียวกัน และต้องกระทำภายในระยะเวลาอันสมควร การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้ระยะเวลานับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ จนล่วงเลยมาเป็นเวลา ๑ ปีเศษ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าวไปยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งข้างรังวัดได้ไปรังวัดที่ดินให้เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ และรายงานผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ ว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ “โคกคูน” ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้อำเภอเมืองอุดรธานีตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี หลังจากได้ทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ตรวจสอบการครอบครองที่ดิน เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่



๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ อีกครั้ง ในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอทราบผลดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งว่าเรื่องของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไปติดต่อสอบถามและขอคัดสำเนาเอกสารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงแล้วผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและมีคำสั่งตามคำขอออก น.ส.๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จะมีได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามคำขอของประชาชนไว้ แต่มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น และวรรคสองบัญญัติว่า ในกรณีที่มีการดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น นอกจากนั้น มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. เห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ และวรรคสองบัญญัติว่า ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ในการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการประชาชนนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ประชาชนมาติดต่อขอรับบริการของรัฐ



เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าในเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาพิจารณานานเท่าใดจึงจะแล้วเสร็จ และ กรมที่ดินก็ได้มีประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อบริการ ประชาชนในกระบวนการหลัก ๕ กระบวนการ ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้เวลาดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ทั้งสิ้น ๑ ปี ๗ เดือน ๑๗ วัน โดยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาดำเนินการนับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา เป็นเวลาประมาณ ๑๑ เดือนเศษ โดยใช้เวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินจากนายอำเภอเมืองอุดรธานี จำนวน สองครั้ง ครั้งแรกถึง ๓ เดือนเศษ ครั้งที่สองอีกเกือบ ๓ เดือน จึงได้มีหนังสือส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบการครอบครองที่ดินเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ ชี้แจงว่าเหตุใดจึงใช้เวลาในการพิจารณาผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงนานเช่นนั้น ทั้งที่นายอำเภอ เมืองอุดรธานีใช้เวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่ละครั้งประมาณ ๑ เดือนเท่านั้น กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีและนำเรื่อง เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่อง จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ได้จัดประชุมพิจารณาคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของ ผู้ฟ้องคดีครั้งแรกซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่ได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเวลาถึง ๖ เดือนเศษ โดยอ้างว่าการประชุมมีผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ จำนวน ๒๘ คน มาเป็นคณะกรรมการจึงต้อง คำนึงถึงงานปกติที่กรมการต้องปฏิบัติ จำนวนเรื่องที่จะนำเข้าสู่วาระการประชุม และภาระด้าน งบประมาณค่าเบี้ยประชุมกรรมการด้วย ศาลเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวไม่อาจนำมาเป็นเหตุให้มีมติต้อง ปฏิบัติงานบริการประชาชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควรได้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดการประชุม ๒ ครั้ง ก็ยังไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้กำหนดวิธีการดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อยุติ เพียงแต่กล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ ต้องรอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอจึงจะพิจารณาเห็นชอบในการออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งนับตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งคำขอออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์คดีนี้ รวมเป็น เวลา ๑๑ เดือนเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังมีได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามคำขอ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ รวมทั้งยังมีอาจกำหนดให้แน่ชัดได้ว่า จะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้เมื่อใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้มีความเห็นหรือมติดังนั้นเป็นที่ยุติ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถนำความเห็นหรือมตินั้นไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ ต่อไปได้ ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แล้วเสร็จ เหตุแห่งความล่าช้าจึงมิได้หมดไป ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาคำขอออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการ พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามคำร้องขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี



ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการตามคำร้องขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้แล้วเสร็จและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๘/๒๕๕๐)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

### ๒.๑ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินมรดก

การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกตาม มาตรา ๘๑<sup>๑๐๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

#### <sup>๑๐๖</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘๑ การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก ให้ผู้ได้รับมรดกนำหลักฐานสำหรับที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยหลักฐานในการได้รับมรดก มายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่กับบุคคลอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนั้นได้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนพยานหลักฐาน และเชื่อได้ว่าผู้ขอเป็นทายาทแล้ว ให้ประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดหกสิบวัน ณ สำนักงานที่ดิน เขต หรือที่ว่าการอำเภอซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือส่งประกาศดังกล่าวให้บุคคลที่ผู้ขอแจ้งว่าเป็นทายาททุกคนทราบเท่าที่จะทำได้

หากไม่มีทายาทซึ่งมีสิทธิได้รับมรดกโต้แย้งภายในกำหนดเวลาที่ประกาศและมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ขอมีสิทธิได้รับมรดก แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามผู้ขอแสดงหลักฐานการมีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีผู้โต้แย้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบ ถ้าเปรียบเทียบไม่ตกลง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้นั้นมิได้ฟ้องต่อศาล และนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับมรดกมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ให้ดำเนินการไปตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่ง

ในกรณีที่ทายาทได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาตามความในวรรคสี่ หรือทายาทอื่นซึ่งมีสิทธิได้รับมรดกได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับมรดกต่อศาลก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมการได้มาโดยทางมรดก เมื่อผู้นั้นนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียนไว้ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประกาศใด ก็ให้ดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น





ตามมาตรา ๕<sup>๑๙๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการจดทะเบียนที่ขอด้วยกฎหมาย นอกจากจะต้องดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ เรื่อง การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกแล้ว สาระของการจดทะเบียน คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกอสังหาริมทรัพย์ที่ขอจดทะเบียน ก็จะต้องขอด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น เมื่อมีหลักฐานแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดก ย่อมมีสิทธิได้รับมรดกที่ดินที่พิพาทด้วย การที่ทายาทผู้ขอจดทะเบียนยืนยันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า เจ้ามรดกมีทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกเพียงผู้ขอจดทะเบียนเท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบว่ามีผู้ฟ้องคดีก็เป็นบุตรด้วย จึงเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกที่ไม่ถูกต้อง การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนให้ไปตามที่ผู้ขอจดทะเบียนโอนมรดกแสดงหลักฐาน จึงเป็นการจดทะเบียนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินว่า มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑<sup>๑๙๘</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและ

<sup>๑๙๗</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎหมาย

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๑๙๘</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตั้งอยู่เป็นกรรมการ



กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยต้องรายงานข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นและเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพื่อดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป การที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวกลับแจ้งให้ทนายที่ร้องขอให้เพิกถอนไปใช้สิทธิทางศาล เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีนี้ นาย ร. นาย ซ. นาย ด. และนาย ม. ได้นำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจำนวนสามแปลง ซึ่งมีชื่อนาย ย. เจ้ามรดกมายื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยให้ถ้อยคำและแสดงบัญชีเครือญาติที่มีสิทธิรับมรดกโดยไม่แสดงชื่อของผู้ฟ้องคดีไว้ด้วย และผู้ปกครองท้องที่ให้ถ้อยคำรับรองความถูกต้องดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาแล้วเชื่อว่าผู้จดทะเบียนเป็นทนายที่มีสิทธิรับมรดก จึงประกาศเรื่องการขอโอนมรดกมีกำหนด ๓๐ วัน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ประกาศแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน เจ้าหน้าที่จึงจดทะเบียนโอนมรดกให้แก่ทนายทั้งสองคน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมาขอตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของเจ้ามรดกและขออายัดที่ดินทั้งสามแปลง ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้สอบสวนแล้วเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดกจึงสั่งรับอายัดไว้ จากนั้นผู้ฟ้องคดียังขอถ่ายเอกสารเพื่อไปฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การว่า ไม่ทราบการประกาศเรื่องโอนมรดกที่ดินรายนี้ ในการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในห้าสิบวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โดนคดีดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโดนคดีดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๔ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีร้องขอด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบเรื่องการจดทะเบียนโอนมรดกให้ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้กลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาล ทั้งที่เจ้าพนักงานที่ดินได้ส่งรับอายุตัวไว้ซึ่งเท่ากับยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทด้วยผู้หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การนั้น เป็นการยืนยันข้ออ้างตามคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตรวจสอบผู้เป็นทายาทที่มีสิทธิรับมรดกให้ถูกต้องครบถ้วน โดยยังมีผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดกที่มีสิทธิรับมรดกด้วย และเป็นการโต้แย้งคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนและจดบัญชีเครือญาติของเจ้ามรดกไว้ถูกต้องแล้ว คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้องและคำให้การ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยข้อ ๔๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาที่ขอได้ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบฯ เดียวกัน

ประเด็นที่ ๒ การจดทะเบียนโอนมรดกรายพิพาทเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ เรื่อง การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการจดทะเบียนดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการขอจดทะเบียนโอนมรดกแล้ว ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการจดทะเบียนโอนมรดกนั้นก็ต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย และแม้คดีจะต้องวินิจฉัยถึงสิทธิในการรับมรดกของผู้ฟ้องคดีอันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นหลักแห่งคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

สำหรับการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินรายนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อทายาทของเจ้ามรดกทั้งสี่คนไปยื่นคำขอจดทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิการรับมรดก และสอบสวนพยานหลักฐาน รวมทั้ง บันทึกบัญชีเครือญาติโดยทายาทผู้ขอจดทะเบียนและผู้ใหญ่บ้านได้ให้ถ้อยคำรับรองว่าไม่มีทายาทอื่นอีก พนักงานเจ้าหน้าที่จึงประกาศการขอโอน



มรดกที่ดินดังกล่าวมีกำหนดสามสิบวันโดยไม่ได้ส่งประกาศให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เนื่องจากในบัญชีเครือญาติไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีและไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทด้วย เมื่อครบกำหนดเวลาที่ประกาศแล้วไม่มีผู้คัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นชอบให้จดทะเบียนโอนมรดกให้ตามคำขอได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานต่าง ๆ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดกย่อมมีสิทธิได้รับมรดกด้วย การที่นาย ร. กับพวกขอรับมรดกโดยยืนยันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าเจ้ามรดกมีทายาทเพียงสี่คน จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนมรดกให้ไปตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีแสดงตนและร้องเรียนว่าการจดทะเบียนโอนมรดกไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เปรียบเทียบเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ตรวจสอบแล้วทราบว่ากรจดทะเบียนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านฯ โดยต้องรายงานข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นและเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพื่อดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ กลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องขอแบ่งทรัพย์มรดก จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ พิจารณาให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินทั้งสามแปลง โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๕๗)

## ๒.๒ การจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำเนินการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ลงในหนังสือ โดยในหนังสือระบุข้อความว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในกำหนดจะถือว่าไม่มีความประสงค์ดำเนินการเรื่องรังวัดจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดิน ก็เพื่อให้การจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จตามคำขอ หากผู้ฟ้องคดีไม่ไปดำเนินการ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะยกเลิกคำขอหรือไม่ก็ได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ยกเลิกคำขอและผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีต่อไป



## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีและนางสาว น. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๑๑๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีและนางสาว น. ได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา สาขาพนมสารคาม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยประสงค์แบ่งที่ดินทางทิศเหนือ เนื้อที่จำนวน ๓ ใน ๔ ส่วน เป็นของผู้ฟ้องคดีและทางด้านทิศใต้ เนื้อที่จำนวน ๑ ใน ๔ ส่วน เป็นของนางสาว น. ในวันทำการ รังวัดบุคคลทั้งสองได้แก้ไขคำขอรังวัดปรากฏตามบันทึกถ้อยคำแก้คำขอแบ่งกรรมสิทธิ์รวม (ท.จ. ๑๖) ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๗ โดยขอแบ่งหักที่ดินด้านทิศตะวันออกให้เป็น ที่สาธารณประโยชน์หนองพวน เพิ่มเติมอีก ๑ แปลง ส่วนที่ดินด้านทิศเหนือแบ่งแยกให้ผู้ฟ้องคดี เป็นแปลงแยกที่ ๑ และที่ดินด้านทิศใต้แบ่งแยกให้นางสาว น. เป็นแปลงคงเหลือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการ รังวัดได้รายงานผลการรังวัด (ร.ว. ๓) ว่าที่ดินแปลงข้างเคียงไม่มาระวังชี้แนวเขตที่ดินที่ทำการรังวัด มีรูปแผนที่อย่างเก่าเนื้อที่ ๘ ไร่ ๑ งาน ๗๒ ตารางวา และไม่มีหลักฐานการรังวัดเดิม จึงทำการรังวัด ตามที่ผู้ขอและเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงนำชี้แนวเขต ผลการรังวัดได้รูปแผนที่และเนื้อที่ต่างจากเดิม คำนวณเนื้อที่ทางพิกัดฉากและสอบแสได้เนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๘๓ ตารางวา ต่อมาเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวม ผู้ฟ้องคดีและนางสาว น. ได้ไป ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พร้อมกับให้ถ้อยคำตามบันทึกถ้อยคำแก้รูปแผนที่และเนื้อ ที่ว่ายินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่โฉนดที่ดินตามผลการรังวัด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมี คำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตามผลการรังวัดใหม่ พร้อมทั้งจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินและออก โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๘๔๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและการออก โฉนดที่ดินกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกรมที่ดิน อีกทั้ง มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในเอกสารเกี่ยวกับการแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๘๔๕๐ ระวัง ๕๒๓๖ II ๕๔๒๐ - ๑๔, ๕๔๑๘ - ๒ ให้มี เนื้อที่ครบถ้วนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๑๔

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น

ประเด็นที่ ๑ การรังวัดสอบเขต การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ของโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๑๔ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๑๑๔ เป็นโฉนดที่ดินที่มีรูปแผนที่ อย่างเก่าและไม่มีหลักฐานการรังวัดเดิมให้ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดจึงทำการรังวัด ปักหลักเขตที่ดินตามผู้ขอและเจ้าของที่ดินข้างเคียงนำชี้ตามข้อ ๕ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วย การรังวัดสอบเขตแบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่โดยที่ที่ดินส่วนที่แบ่งหักเป็น ที่สาธารณประโยชน์มีสภาพเป็นหนองน้ำไม่สามารถปักหลักเขตที่ดินเพื่อทำการรังวัดได้ ย่อมมีผลทำ ให้การส่งกล้องรังวัดและหาค่าพิกัดฉากเพื่อคำนวณเนื้อที่โดยวิธีคณิตศาสตร์ไม่อาจกระทำได้ เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้รูปแผนที่ในโฉนดที่ดินเดิมเป็นหลักในการคำนวณเนื้อที่ตามวิธีการมาตรฐานได้



เนื้อที่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดและคำนวณเนื้อที่ครอบคลุมนเนื้อที่ทั้งหมดตามรูปแผนที่ของโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๑๑๔ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินโดยไม่ส่งกล้องรังวัดและหาค่าพิกัดฉากของทุกมุมในส่วนที่ดินพิพาทด้านทิศตะวันออก ทำให้การรังวัดสอบเขตที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๑๔ ไม่ถูกต้องตามเนื้อที่ที่มีอยู่จริง จึงไม่อาจรับฟังได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีกับนางสาว น. ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์และแบ่งกรรมสิทธิ์รวม พร้อมทั้งให้ความยินยอมในการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ให้เป็นไปตามผลการรังวัด ตลอดจนให้การรับรองว่ามีได้นำรังวัดที่ดินรูกกล้าที่ดินข้างเคียง และมีได้สมยอมแนวเขตที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ตรงกับความเป็นจริงได้ ตามมาตรา ๗๙<sup>๑๙๙</sup> ประกอบมาตรา ๖๙ ทวิ วรรคสอง และวรรคสาม<sup>๒๐๐</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๐.๑ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตฯ พ.ศ. ๒๕๒๗ การรังวัดสอบเขต การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ของโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๑๑๔ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๙๔๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และออกไปโดยไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในระวางแผนที่ระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม เลขที่ ๕๒๓๖ II ๕๔๒๐ - ๑๔,๕๔๑๘ - ๒ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นก่อนแล้วว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์และการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๑๑๔ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๔๕๐ ฉบับใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีย่อมชอบด้วยกฎหมายด้วย

#### ๑๙๙-๒๐๐ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๙ ทวิ ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตนให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดิน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้

ในการรังวัด ถ้าปรากฏว่าการครอบครองไม่ตรงกับแผนที่หรือเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับรองแนวเขตแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริงได้ เว้นแต่จะเป็นการสมยอมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตได้ หรือในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวังแนวเขตแล้วแต่ไม่มา หรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่ได้คัดค้านการรังวัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้นั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือ ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในกำหนดดังกล่าว และผู้ขอได้ให้การรับรองว่ามีได้นำทำการรังวัดรูกกล้าที่ดินข้างเคียง และยินยอมให้แก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริง ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามวรรคสองไปได้โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๙ ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลง หรือรวมที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกัน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ให้นำมาตรา ๖๙ ทวิ มาใช้บังคับบอนุโลมด้วย และถ้าจะต้องจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเสียก่อน แล้วจึงออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับใหม่ให้



ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำขอแบ่งกรรมสิทธิ์รวมของผู้ฟ้องคดีถูกยกเลิกไป เพราะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินภายใน ๑๕ วัน หากไม่ได้ไปติดต่อภายในกำหนดดังกล่าวถือว่าไม่ประสงค์จะดำเนินการจดทะเบียนตามผลการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้พิจารณายกเลิกคำขอ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปดำเนินการภายในกำหนดเวลา และไม่ได้ขอคัดค้านการจดทะเบียนดังกล่าว ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะดำเนินการจดทะเบียนต่อไปแล้ว นั้น เห็นว่า การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการจดทะเบียนก็เพื่อให้การแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จตามคำขอ หากผู้ฟ้องคดีไม่ไปดำเนินการยอมอยู่ในดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะยกเลิกคำขอหรือไม่ก็ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยกเลิกคำขอและผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขอเพื่อยกเลิกคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำขอเดิมของผู้ฟ้องคดีต่อไป สำหรับการกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีควรมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๑๑๔ และผู้ถูกฟ้องคดีได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในเอกสารเกี่ยวกับการแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณะนั้น เห็นว่า จากเอกสารหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ขอแก้ไขเพิ่มเติมเอง อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังได้ลงนามรับทราบรูปแบบที่แบ่งแยกที่ดินในกระดาษบาง (ร.ว. ๙) ว่าได้ตรวจรูปแบบที่แล้วตรงตามความประสงค์ของตน ทั้งได้ลงลายมือชื่อในแบบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีและนางสาว น. มีความประสงค์ขอแบ่งหักที่ดินพิพาทด้านทิศตะวันออกเป็นที่สาธารณะประโยชน์หนองพวนจริง แม้รูปแบบที่ของที่ดินพิพาทในรูปแบบที่กระดาษบาง (ร.ว. ๙) จะแตกต่างกับรูปแบบที่ได้ลงในระวางแผนที่ระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม เลขที่ ๕๒๓๖ II ๕๔๒๐ - ๑๔, ๕๔๑๙ - ๒ ก็ไม่เป็นเหตุทำให้การออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๙๔๕๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๕/๒๕๕๙)

### ๒.๓ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์

ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์  
ข้อ ๒ (๗)<sup>๒๐๐</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

<sup>๒๐๐</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗  
ข้อ ๒ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(ก) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนดร้อยละ ๒

(ข) ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะในกรณีที่ต้องการบริหารสินเชื่อบริษัทหรือบริษัทจำกัดที่สถาบันการเงินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อบริษัท พ.ศ. ๒๕๔๐ จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการบริหารสินเชื่อบริษัทโดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับโอนหรือโอนคืน หรือกรณีที่กองทุนรวม



ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ กำหนดให้อัตราร้อยละ ๒ ดังนั้น ผู้ยื่นคำขอต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมต่อเจ้าพนักงานที่ดินในอัตราร้อยละ ๒ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งเป็น ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้บังคับในวันที่ผู้ฟ้องคดีไปขอรับโอนอสังหาริมทรัพย์

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อทำการ ขอรับโอนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีซื้อจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหนองคาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามราคาประเมิน ทุนทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้องเพราะมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาษีตามราคาแท้จริง ที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อมาจากสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหนองคาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวน ราคาประเมินใหม่ โดยถือราคาของผู้ฟ้องคดีซื้อจากการขายทอดตลาดที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัด หนองคายรับรอง เป็นราคาที่ใช้คำนวณเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาษี และขอให้คืน ค่าธรรมเนียมและค่าภาษีที่เรียกเก็บจากราคาประเมินที่เกินความจริงนั้นแก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๐๔<sup>๒๐๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้ผู้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โอนกรรมสิทธิ์เสียค่าธรรมเนียม โดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามมาตรา ๑๐๕ เบญจ<sup>๒๐๓</sup> ซึ่งมาตรา ๑๐๕<sup>๒๐๔</sup> ประกอบมาตรา ๑๐๕ เบญจ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นผู้รับโอนให้เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนด ร้อยละ ๐.๐๑ แต่อย่างสูงไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

(ค) ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะในกรณีที่มีมูลนิธิพัฒนา มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ หรือมูลนิธิสายใจไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นผู้รับโอนหรือผู้โอน เรียกตามราคาประเมิน ทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนดร้อยละ ๐.๐๑

#### <sup>๒๐๒-๒๐๔</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐๔ ในกรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้ขอจดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๕ เบญจ

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ผู้ขอ จดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยคำนวณตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ผู้ขอจดทะเบียนแสดงตามความเป็นจริง

มาตรา ๑๐๕ ให้มีคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้แทน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือผู้แทน อธิบดี กรมธนารักษ์หรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๐๕ เบญจ ให้คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) ให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการประจำจังหวัดเสนอเพื่อใช้ในการ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น หรือในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด ในเขตจังหวัดนั้น

๑.ล.๑

๑.ล.๑





กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการประจำจังหวัดเสนอ โดยมาตรา ๑๐๕ สัตต กำหนดให้คณะกรรมการประจำจังหวัดมีหน้าที่พิจารณากำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น หรือในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดในเขตจังหวัดนั้น เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๒ (๗) กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนดในอัตราร้อยละ ๒ ดังนั้น อัตราค่าธรรมเนียมที่ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีต้องเรียกเก็บในอัตราร้อยละ ๒ ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งเป็นราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้บังคับในวันที่ผู้ฟ้องคดีไปขอรับโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อจากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ไม่ใช่คำนวณการเสียค่าธรรมเนียมจากราคาซื้อขายที่แท้จริง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๔๘)

๓. กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน

๓.๑ การใช้อำนาจในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกรมที่ดิน

กรณีที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ฟ้องขอให้มีการเปลี่ยนชื่อผู้มีสิทธิครอบครองในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับพิพาท มิใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาลว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑ วรรคแปด<sup>๒๐๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อความปรากฏว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ข้างต้นได้ออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินย่อมมีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขได้โดยไม่ต้องรอฟังผลคำพิพากษาของศาลแล้วมีคำสั่งตามคำพิพากษาของศาลตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แต่อย่างไร

<sup>๒๐๕</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ดินมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างไรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ



### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ฟ้องนาย อ. ให้ชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญาจำนองต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชร และศาลมีคำพิพากษาตามยอม ผู้ฟ้องคดีจึงบังคับจำนองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) พร้อมสิ่งปลูกสร้างของนาย อ. ชายทอดตลาด แต่นาง ล. ได้ยื่นคำร้องขอตีพิมพ์ต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชร โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของตน ซึ่งศาลจังหวัดกำแพงเพชรพิพากษายกคำร้องขอตีพิมพ์ของนาง ล. เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับจำนองที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน สัญญาจำนองจึงมีผลสมบูรณ์ นาง ล. ไม่มีสิทธิขอให้ปล่อยที่ดินพิพาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่ากรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๖ แปลง ซึ่งรวมไปถึง น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ฟ้องคดีขอบังคับจำนองด้วย โดยให้เหตุผลว่าเป็นการนำเอาหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๑) ของที่ดินแปลงอื่นมาออกในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานอันเป็นการขออนุญาต น.ส. ๓ ก. โดยตลาดเคลื่อน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับแจ้งว่าปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าก่อนที่จะมีการสั่งเพิกถอน นาง ล. ได้ฟ้องนาย อ. โดยกล่าวอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของนาง ล. และขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ย่อมเป็นกรณีที่นาง ล. ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิครอบครองนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว อำนาจการสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำร้องเรียนของนาง ล. จึงหมดสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรอฟังผลคำพิพากษาของศาลแล้วมีคำสั่งตามคำพิพากษานั้น ตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการกลับมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ทำให้เห็นว่านาย อ. มีต่อผู้ฟ้องคดีเป็นหนี้ด้วยคุณภาพไม่มีหลักประกัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อเจ้าของที่ดินพิพาทเป็นนาง ล. และให้รายการจำนองที่ดินยังคงมีอยู่

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เดิมนาง ล. เป็นผู้ครอบครองที่ดินและเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งนาง ล. ได้ติดต่อนาย ค. พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุญาต น.ส. ๓ ก. นาย ค. ได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานของนาง ล. และได้ออกเป็น น.ส. ๓ ก. จำนวน ๖ แปลง โดยรวม น.ส. ๓ ก. แปลงพิพาทเป็นชื่อนาย อ. กับพวก เป็นเหตุให้นาง ล. ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนวินัยนาย ค. ตามลำดับ จนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษไล่นาย ค. ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้นกรณีจึงเป็นการออก น.ส.๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๖ แปลง รวมทั้ง น.ส. ๓ ก. แปลงพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว



การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้จดทะเบียนชื่อเจ้าของที่ดินพิพาทเป็นชื่อนาง ล. และให้รายการจำนองที่ดินยังคงมีอยู่นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด ให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด เป็นกรณีที่ราษฎรฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ก. ที่เห็นว่าออกไปโดยไม่ถูกต้อง โดยไม่ต้องให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้สั่งเพิกถอนทุกกรณี และเมื่อศาลมีคำสั่งหรือพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างไรแล้ว ผู้ได้รับโฉนดที่ดินหรือคู่กรณีจึงจะนำคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ดำเนินการตามวิธีการที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนดต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ศาลจังหวัดกำแพงเพชรได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้เปลี่ยนชื่อเจ้าของที่ดินจากนาย อ. เป็นชื่อนาง ล. ตามคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องมีคำสั่งให้เปลี่ยนชื่อ น.ส. ๓ ก. จากนาย อ. เป็นชื่อนาง ล. จึงไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาลว่า น.ส. ๓ ก. ออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑ วรรคแปด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แต่อย่างใด การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๐/๒๕๕๐)

### ๓.๒ การดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแย้งคู่กรณีต่อศาลยุติธรรมไปแล้วว่าตนเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต้องถือว่าคู่กรณีได้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าใครมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากันตามมาตรา ๖๐<sup>๒๐๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินต้องรอเรื่องไว้ เมื่อศาลยุติธรรมได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง

#### <sup>๒๐๖</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ ก็ให้ดำเนินการที่ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี



ถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการตามกรณี การที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำสำเนาคำฟ้องและสำเนา คำฟ้องแย้งไปให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นเพียงเหตุให้เชื่อว่าคู่กรณีไม่ได้ไปฟ้องร้องต่อศาล ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน จึงออกโฉนดที่ดินให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายไป เมื่อต่อมา ศาลยุติธรรมได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน และผู้ฟ้องคดีนำคำพิพากษา ไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอให้แก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนและ ออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะเสนออธิบดี กรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจสั่งการ ให้ดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนตามมาตรา ๖๑<sup>๒๐๗</sup> และดำเนินการ ตามคำสั่งศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามระเบียบของกรมที่ดิน ต่อไป

#### ๒๐๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอน หรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้น คณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสาร ที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อให้ โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายใน กำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีนี้ที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตาม วรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการ สอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอม เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างไรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอน หรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งตามสารบัญญัติทะเบียนในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวปรากฏชื่อของนาง จ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นเจ้าของ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำ น.ส. ๓ ก. ฉบับนั้นไปยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือแจ้งให้ประวัชชีแนวเขตที่ดินแล้ว แต่ก็ไม่ได้ไปนำชีแนวเขตที่ดิน เจ้าหน้าที่ยื่นคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสอบสวนสิทธิทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ที่ดินแปลงนี้มาโดยการรับมรดกและได้ครอบครองทำนาปลูกข้าวตามฤดูกาลเต็มหมดทั้งแปลง และผู้ปกครองท้องที่ยืนยันว่ามีใช้ที่สงวนหวงห้าม ที่สาธารณประโยชน์ ขณะทำการรังวัดออกโฉนดไม่มีผู้ใดคัดค้าน เจ้าพนักงานจึงได้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว โดยได้ติดประกาศแจกโฉนดที่ดินเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านการแจกโฉนดที่ดินภายใน ๓๐ วัน หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านการออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงทางด้านทิศตะวันตกและขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากนำรังวัดรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นเนื้อที่ประมาณ ๒ งาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิดีกว่าผู้ฟ้องคดี เนื่องจากบริเวณที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำมาอ้าง แต่เขตพิพาทอยู่ใน น.ส.๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หากคู่กรณีไม่พอใจให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ภายหลังจากทราบคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีที่ศาลจังหวัดมุกดาหาร ครั้นล่วงเลยเวลาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ไม่มีผู้ใดดำเนินการทางศาลจึงได้ออกโฉนดที่ดินฉบับพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำสำเนาคำพิพากษาของศาลจังหวัดมุกดาหารที่ถึงที่สุดแล้ว ซึ่งพิพากษายกฟ้องโจทก์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และให้จำเลย (ผู้ฟ้องคดี) มีสิทธิครอบครองที่ดินทางด้านทิศตะวันตกใน น.ส.๓ ก. ฉบับดังกล่าวไปแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอแบ่งได้มาโดยการครอบครองที่ดินในส่วนพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธคำขอโดยแจ้งว่า น.ส. ๓ ก. ข้างต้น ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้ว ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ได้รอเรื่องการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยนำสำเนาคำฟ้องแย้งไปแจ้งให้ทราบไว้ก่อนแล้ว อันเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๐ และเป็นกรออกโฉนดที่ดินที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะส่วน



ที่ศาลจังหวัดมุกดาหารพิพากษาให้เป็นสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดีกับทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินในเนื้อที่ส่วนพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแย้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงต้องถือว่าคู่กรณีได้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าใครมีสิทธิในที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทดีกว่ากันตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการตามกรณี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าไม่ปรากฏพยานบุคคลหรือพยานเอกสารใบรับอันน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้นำสำเนาคำฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำเนาคำฟ้องแย้งของผู้ฟ้องคดีไปยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินตามข้อกล่าวอ้างนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำสำเนาคำฟ้องและสำเนาคำฟ้องแย้งไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เชื่อว่าคู่กรณีไม่ได้ไปฟ้องร้องต่อศาลตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจึงออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ศาลยุติธรรมได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ ก. การไม่นำสำเนาคำฟ้องและสำเนาคำฟ้องแย้งไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินไม่ทำให้ผลคำพิพากษาศาลเปลี่ยนแปลงไป คำพิพากษาของศาลจึงผูกพันผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่กรณีพิพาทและเจ้าพนักงานที่ดินผู้ออกคำสั่งตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ต้องรับฟังข้อเท็จจริงและปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ให้การต่อสู้คดีอย่างไร จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่นำไปขออนุญาตที่ดินด้านทิศตะวันตกเนื้อที่ประมาณ ๒ งาน และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีหน้าที่ต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคำพิพากษาไปแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้แบ่งที่ดินส่วนที่ได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการแสดงความประสงค์จะให้แก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนและออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่มีอำนาจแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ชอบที่จะเสนออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจสั่งการให้ดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและดำเนินการตามคำสั่งศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวและตามระเบียบของกรมที่ดินต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธคำขอและไม่ดำเนินการใดๆ ที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ ววรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งที่ปฏิเสธการแบ่งที่ดินที่ได้มาโดยการครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แบ่งที่ดินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้มาโดยการครอบครองตามคำพิพากษาศาลโดยเจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบและแจ้งปฏิเสธการแบ่งที่ดินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีภายในระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและดำเนินการกระบวนพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงตลอดจนนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไปแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงไม่ถูกต้องตามกระบวนพิจารณา อย่างไรก็ตาม คดีนี้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรวินิจฉัยคดีไปโดยไม่ย่อนสำนวนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาใหม่ ซึ่งข้อเท็จจริงก็รับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และละเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนให้ถูกต้อง และดำเนินการแบ่งแยก น.ส.๓ ก. ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมโดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๓/๒๕๔๘)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ของที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจดทะเบียนรับโอนตามคำพิพากษาอยู่ในความครอบครองของผู้รับจำนอง โดยผู้รับจำนองส่งมอบ น.ส. ๓ ดังกล่าวให้เจ้าพนักงานที่ดินเพื่อจดทะเบียนโอนให้ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาแล้ว มิใช่กรณีไม่ได้ น.ส. ๓ มา หรือ น.ส. ๓ เดิมเป็นอันตราย ข้ำรูด หรือสูญหาย



ตามข้อ ๑๗ (๓)<sup>๒๐๘</sup> ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคสอง<sup>๒๐๙</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ เจ้าพนักงานที่ดินยอมไม่มีหน้าที่ต้องออกไปแทน น.ส. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

การจำนองจะระงับสิ้นไปเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๗๔๔<sup>๒๑๐</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเหตุแห่งการจำนองยังไม่ระงับสิ้นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับคำพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ก็ไม่มีข้อความใดที่แสดงว่าศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าว โดยปลดภาระจำนองตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่รับ

<sup>๒๐๘-๒๐๙</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๒ ไปแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใช้แบบ น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. หรือ น.ส. ๓ ข. แล้วแต่กรณี การออกไปแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกไปแทนโฉนดที่ดิน โดยอนุโลม

ฯ

ฯ

ข้อ ๑๗ ในการออกไปแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตราหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วสั่งการไปตามควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ให้ออกไปแทนให้ไปตามคำขอ

(๒) ในกรณีโฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นมามอบและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อและตราประจำตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดินปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกไปแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้นำความใน (๑) มาใช้บังคับ

(๓) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอไปแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

ฯ

ฯ

<sup>๒๑๐</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๔๔ อันจำนอง ย่อมระงับสิ้นไป

(๑) เมื่อหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดมิใช่เหตุอายุความ

(๒) เมื่อปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองด้วยหนังสือเป็นสำคัญ

(๓) เมื่อผู้จำนองหลุดพ้น

(๔) เมื่อถอนจำนอง

(๕) เมื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งจำนองตามคำสั่งศาล อันเนื่องมาแต่การบังคับจำนองหรือถอนจำนอง

(๖) เมื่อเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองนั้นหลุด





จดทะเบียนโอนที่ดิน น.ส. ๓ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยปลดภาระจำนอง จึงเป็น  
การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี สาขาศรีประจันต์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้จดทะเบียนโอนที่ดินตาม น.ส. ๓ ที่พิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษา ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวติดจำนองและผู้รับจำนองเป็นผู้ยึดถือ น.ส. ๓ ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอออกไปแทน น.ส. ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนองทราบ ซึ่งผู้รับจำนอง ยินยอมให้โอนที่ดินแปลงดังกล่าวได้โดยให้ติดจำนอง พร้อมทั้งส่งมอบ น.ส. ๓ ดังกล่าวเพื่อให้ เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมให้มีการโอนที่ดินโดยติดจำนองไป ด้วย และอ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกไปแทน น.ส. ๓ และจดทะเบียนโอนที่ดินตามคำพิพากษา โดยปลดจำนองเป็นการขัดคำพิพากษา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ศาลมิได้สั่งให้เจ้าพนักงานที่ดิน โอนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยปลดภาระจำนอง ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกไปแทน น.ส. ๓ ให้ เพราะผู้รับจำนองได้จัดส่ง น.ส. ๓ มาให้แล้ว จึงไม่เป็นกรณีที่จะออกไปแทน น.ส. ๓ ให้ได้ เนื่องจาก น.ส. ๓ เดิมมิได้เป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้ขัดต่อคำสั่ง ศาลแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปแทน น.ส. ๓ และจดทะเบียน โอนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยปลดจำนอง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกไปแทน น.ส. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อจดทะเบียน โอนที่ดินตามคำพิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางหรือไม่ เห็นว่า น.ส. ๓ แปลงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ มีสิทธิจดทะเบียนรับโอนตามคำพิพากษาของศาล ได้จดทะเบียนจำนองไว้และอยู่ในความครอบครอง ของผู้รับจำนอง ต่อมา ได้ส่งมอบ น.ส. ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจดทะเบียนโอนตามคำพิพากษาแล้ว จึงไม่ใช่กรณีไม่ได้ น.ส. ๓ มาหรือ น.ส. ๓ เดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย ตามข้อ ๑๗ (๓) ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องออกไปแทน น.ส. ๓ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการออกไปแทนจึงเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจจดทะเบียนโอนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยปลดจำนอง ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้รับจำนองได้ส่งมอบ น.ส. ๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมแจ้งให้ดำเนินการ จดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยติดภาระจำนองด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมปฏิเสธ ที่จะโอนที่ดิน น.ส. ๓ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยปลดจำนองได้ เพราะเหตุแห่งการจำนองยังไม่สิ้นไป



ตามมาตรา ๗๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ปรากฏว่าคำพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลางให้จดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าวโดยปลดภาระจำนองตามการกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับจดทะเบียนโอนที่ดิน น.ส.๓ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยปลดภาระจำนอง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔/๒๕๔๖)

## ๕. กรณีเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

### ๕.๑ การก่อสร้างอาคารปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์

จากบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคสาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕๐ ข้อ ๖๔ และข้อ ๖๕ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แสดงให้เห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดีที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อได้ข้อเท็จจริงมาแล้ว หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอที่จะรับฟังเป็นที่ยุติในการวินิจฉัย ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลว่าจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นไปในทางใด

เมื่อบึงพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)<sup>๒๑๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะตีขึ้นเงินและไม่ได้ใช้เป็นที่พักเก็บน้ำและเป็นแหล่งสัตว์อีกต่อไป แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)<sup>๒๑๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บึงพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติ

<sup>๒๑๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

<sup>๒๑๒</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้น



ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นเดิม การที่ประชาชนใช้ที่ดินบึงพิพาท ซึ่งตั้งเขินเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะประโยชน์ไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมีจำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด บึงพิพาทส่วนที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรก็คงมีสภาพเป็นทางสาธารณะประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตจะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชน การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงพิพาทไปก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานเขตและสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันอยู่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการที่ผู้อำนวยการเขตซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณะประโยชน์ มิได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณะประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มีทางสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นทางรถยนต์ที่ประชาชนใช้สัญจรสู่ถนนสาธารณะอยู่ในบริเวณบึงที่พิพาท การที่กรุงเทพมหานครนำบึงที่พิพาทไปก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตก็ชอบที่จะกั้นทางพิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วสำนักงานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดังเดิม หรือสร้างใหม่ทดแทนทางเดิมให้มีความสะดวกไม่น้อยกว่าเดิม การสร้างเพียงสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่สะดวกและไม่อาจทดแทนทางสาธารณะประโยชน์เดิมได้ และเมื่อเปรียบเทียบประโยชน์ของการเปิดทางพิพาทตลอดแนวบึงเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ด้านหลังบึงพิพาทสามารถใช้ประโยชน์ทางพิพาทได้เป็นจำนวนมาก กับภาระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนรั้ว สิ่งปลูกสร้าง และย้ายอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งต้องก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ถือว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินความจำเป็น ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตและกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๖)<sup>๒๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

ได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๑๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๘๙ ภายใต้งบคัมภ์แห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ



ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้อำนวยการเขตที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์

### สรุปข้อเท็จจริง

ที่ดินบริเวณบึงบ้านม้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เดิมประชาชนได้ใช้ที่ว่างริมบึงเป็นพื้นที่ทำนาข้าว ต่อมาบึงที่พิพาทมีสภาพตื้นเขิน จึงใช้เป็นที่เลี้ยงโคและกระบือ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ กรุงเทพมหานครจะนำที่ริมบึงใช้เป็นที่ก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตสวนหลวง จึงออกคำสั่งให้ผู้บุกรุก ๓ ราย รื้อถอนอาคารออกไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงรื้อถอนไปปลูกบ้านอยู่อาศัยในที่ดินของนาง พ. ซึ่งอยู่ด้านหลังบึงบ้านม้า บริเวณดังกล่าวมีประชาชนอาศัยอยู่อีก ๖ ถึง ๗ ครัวเรือนและได้อาศัยที่ดินของนาง พ. ที่ยกให้เป็นทางภาระจำยอม ใช้เป็นทางติดต่อกับทางพิพาทซึ่งเป็นทางเดินริมบึงบ้านม้าขนาดกว้างประมาณสี่เมตรออกสู่ถนนพัฒนาการ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ กรุงเทพมหานครได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานและสร้างรั้วล้อมรอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ทางพิพาทออกสู่ถนนพัฒนาการได้ ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและได้รับแจ้งจากผู้อำนวยการเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าเป็นการปิดกั้นชั่วคราว และเมื่อก่อสร้างเสร็จจะอนุญาตให้นารถยนต์เข้าออกและจอดรถยนต์ได้เช่นเดิม แต่เมื่อก่อสร้างเสร็จผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เปิดทางพิพาทให้ประชาชนใช้ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถเปิดรั้วให้ได้ เนื่องจากหากเปิดตลอดเวลาจะทำให้ยากต่อการควบคุมรักษาความปลอดภัยสถานที่ตลอดจนทรัพย์สิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานทางเดินบริเวณริมคลองเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเดินเข้าออกแล้ว ส่วนการจอดรถยนต์ได้อนุโลมให้จอดได้ ณ ที่จอดรถยนต์ของสำนักงานเขต ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อรั้วเปิดทางพิพาท

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนที่จะเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นทำการไต่สวนพยานหลักฐานใหม่หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคสาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕๐ ข้อ ๖๔ และข้อ ๖๕ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เห็นได้ว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดีที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อได้ข้อเท็จจริงมาแล้ว หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้น



เพียงพอที่จะรับฟังเป็นที่ยุติในการวินิจฉัย ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลที่จะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นไป ในทางใด สำหรับคดีนี้ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ศาลปกครอง ชั้นต้นได้นัดไต่สวนพยานเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้บันทึก ถ้อยคำของพยานบุคคลทั้งสี่ราย ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ และยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่ง ศาลมีคำสั่งให้รับไว้ในสำนวน ย่อมเท่ากับว่าศาลได้พิจารณาบันทึกถ้อยคำดังกล่าวในฐานะพยานแล้ว ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลไต่สวนบุคคลดังกล่าวก็ชอบจะนำบุคคลดังกล่าวมาให้ศาลไต่สวนใน วันที่ศาลนัดไต่สวนหรือในวันอื่นโดยมีคำขอต่อศาลตามข้อ ๖๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ศาลย่อมมีดุลพินิจตามข้อ ๖๕ ของระเบียบดังกล่าว ที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มา และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ จึงได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งให้ คู่กรณีทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งจากศาลแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ขอให้ศาลไต่สวน พยานบุคคลดังกล่าว อีกทั้ง เมื่อศาลกำหนดวันหนึ่งพิจารณาครั้งแรกก็ได้ส่งบันทึกสรุปข้อเท็จจริง ของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบซึ่งในบันทึกดังกล่าวก็ได้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับถ้อยคำ ของพยานบุคคลทั้งสี่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างไว้ด้วย การนั่งพิจารณาครั้งแรก ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ยื่น คำแถลงและไม่ได้นำพยานหลักฐานมาประกอบคำแถลงตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๘๔ และข้อ ๘๕ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ กรณีเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตน เพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเต็มที่ อันเป็นการรับฟัง พยานหลักฐานโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้น ไต่สวนพยานบุคคลและพยานเอกสารใหม่

ประเด็นที่ ๒ ในบริเวณที่ดินสาธารณะประโยชน์บึงบ้านม้ามี่ทางสาธารณะประโยชน์ ที่พิพาทเป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการหรือไม่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เปิดทางที่พิพาทให้ ประชาชนใช้เป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติทางอากาศบริเวณที่ดินที่พิพาท ปรากฏว่า รอบบริเวณที่ดินบึงบ้านม้ามี่ด้านทิศใต้และทิศตะวันตก หรือด้านหลังหรือด้านข้างเป็นที่ดิน ของเอกชนซึ่งไม่ปรากฏว่ามีทางสาธารณะออกสู่ถนนพัฒนาการที่อยู่ด้านทิศเหนือ แต่โดยปกติวิสัย ของประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ที่ใดก็ย่อมจะต้องมีทางสัญจรออกสู่ถนนสาธารณะเมื่อด้านทิศเหนือของ บึงบ้านม้ามี่จตุถนนพัฒนาการ และบึงบ้านม้ามี่สภาพดินเขินตลอดแนวลำบึง ย่อมเป็นธรรมดาที่ ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่บริเวณบึงบ้านม้ามี่จะอาศัยที่ดินบึงบ้านม้ามี่เป็นทางสัญจรออกสู่ถนนพัฒนาการ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริเวณด้านหลังและด้านข้างของบึงบ้านม้ามี่ประชาชนอาศัยมานานแล้ว ตามหลักฐานโฉนดที่ดินของนาง พ. ที่ออกให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งอยู่ติดกับบึงบ้านม้ามี่ และถ้อยคำ ของพยานบุคคลระบุว่าได้อยู่ในที่ดินแปลงติดกับบึงบ้านม้ามี่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ประกอบกับ



เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ นาง พ. ได้จดทะเบียนให้ที่ดินของตนตกเป็นภาระจำยอมเรื่องทางเดินของที่ดินที่แบ่งแยกและเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ ณ บริเวณนั้นใช้เป็นทางเดินเชื่อมต่อกับบึงบ้านม้า เพื่อออกสู่ถนนพัฒนาการ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังยอมรับในคำอุทธรณ์ว่า ประชาชนที่ใช้ทางเลียบบึงบ้านม้าออกสู่ถนนพัฒนาการนั้นมีอยู่จริง แต่ทางราชการจัดทำสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ด้านทิศตะวันตกของสำนักงานเขตสวนหลวงออกสู่ถนนพัฒนาการให้แล้ว จึงเชื่อว่ามีทางเดินในที่ดินบึงบ้านม้าด้านทิศตะวันตกมีความยาวจากทิศใต้จนจดถนนพัฒนาการมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และปรากฏตามหน้าหนังสือรับรองของสำนักทะเบียนสาขาสวนหลวงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รั้วถนนบ้านออกจากบึงบ้านม้าไปปลูกในที่ดินของนาง พ. และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีรถยนต์ด้วย จึงยอมใช้รถยนต์ผ่านเข้าออกทางดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ในภาพถ่ายบริเวณที่ดินพิพาทก่อนการถมดินสร้างอาคารสำนักงานเขต ปรากฏถนนซอยดินลูกรังมีความกว้างเพียงพอสำหรับรถยนต์สัญจรได้ อีกทั้งหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการก่อสร้างสำนักงานเขตสวนหลวงซึ่งปิดกั้นทางเข้าออกรถยนต์ของประชาชนนั้นเป็นการปิดชั่วคราวด้วยเกรงว่าจะเกิดอันตรายจากการก่อสร้าง นอกจากนี้ ตามสัญญาซื้อขายที่ดินของนาง พ. ซึ่งอยู่ด้านหลังบึงบ้านม้าระบุไว้ว่า ที่ดินแปลงนี้ติดถนนซอยกว้างไม่เกินสี่เมตรห่างจากถนนพัฒนาการประมาณหนึ่งกิโลเมตร จึงเชื่อได้ว่าในที่ดินสาธารณประโยชน์ บึงบ้านม้ามีทางพิพาทกว้างพอที่รถยนต์ผ่านได้ กล่าวคือ กว้างประมาณสี่เมตร ส่วนอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทางพิพาทในที่ดินบึงบ้านม้า ข้ออ้างเกี่ยวกับบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลสี่รายของผู้ถูกฟ้องคดี ข้ออ้างกรณีรายการถมดินบึงบ้านม้าว่ามีความลึก ๒.๔๕ เมตร และข้ออ้างว่าคำขออนุญาตปลูกสร้างบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้แสดงว่ามีทางเข้าออกผ่านที่ดินที่ตั้งสำนักงานเขตเมื่อศาลพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ แล้วเห็นว่า เป็นข้ออ้างที่ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าก่อนการก่อสร้างสำนักงานเขตไม่มีทางพิพาทในที่ดินบึงบ้านม้าซึ่งเป็นทางที่รถยนต์ผ่านเข้าออกด้วย

เมื่อบึงบ้านม้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะมีสภาพดินเขินไม่ได้ใช้เป็นที่กักเก็บน้ำหรือที่เลี้ยงสัตว์อีกต่อไป แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)<sup>๒๑๔</sup>

#### <sup>๒๑๔</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพ หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา



แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดิม การที่ประชาชนใช้ที่ดินบึงบ้านม้าบางส่วนเป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการ ไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมีจำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด ที่ดินบึงบ้านม้าก็ย่อมมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดูแลและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชนตามมาตรา ๖๙ (๑)<sup>๒๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับ มาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ข้อ ๔ (๑) และข้อ ๕ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ และข้อ ๔ (๒)<sup>๒๑๖</sup> และข้อ ๕ (๒)<sup>๒๑๗</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงบ้านม้าไปใช้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต อันเป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของ

<sup>๒๑๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๙ ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

(๒) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

(๓) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย

<sup>๒๑๖-๒๑๗</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ใบบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายดิ่งทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗



แผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๒๑๘</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามข้อ ๗ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ และข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ และไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงบ้านม้ามาสร้างสำนักงานเขตสวนหลวงและสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ มิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มีทางพิพาทที่เป็นทางสาธารณประโยชน์อยู่ในบึงบ้านม้า โดยประชาชนใช้เป็นทางรถยนต์ออกสู่ถนนพัฒนาการได้ก่อนที่จะมีการสร้างสำนักงานเขตสวนหลวง ก็ชอบที่จะกันทางพิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วของสำนักงานเขต เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการได้ การสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่เป็นการสะดวกและไม่อาจทดแทนทางสาธารณประโยชน์เดิมที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันได้ และเมื่อเปรียบเทียบถึงประโยชน์ของการที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เปิดทางพิพาทตลอดแนวยาวตั้งแต่ทิศเหนือจดทิศใต้ของที่ดินสาธารณประโยชน์บึงบ้านม้า ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่อยู่ด้านใต้ของที่ดินบึงบ้านม้าสามารถใช้ทางพิพาทได้เป็นจำนวนมาก กับภาระค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีในการรื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งการย้ายอุปกรณ์ต่างๆ และก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ ถือได้ว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินจำเป็นสำหรับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม อันเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๘๘ (๖) ที่จะต้องจัดให้มีการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นทางพิพาท เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ตามปกติต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๕๗)

<sup>๒๑๘</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์





## ๕.๒ การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐย่อมชอบที่จะออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากคำสั่งดังกล่าว จึงไม่อาจอ้างเหตุที่ยังมีผู้บุกรุกบางรายไม่ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อตนโดยไม่เป็นธรรมได้ เพราะการอ้างหลักแห่งความเสมอภาคเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนเป็นอย่างเดียวกันย่อมทำได้เฉพาะเพื่อให้ปฏิบัติในสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายช่างแขวงทางหลวงสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยออกจากที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นเขตทางหลวงถนนสุขุมวิทซึ่งได้มาโดยการแบ่งหักที่ดินบางส่วนของนาย ศ. กับพวก ตามหลักฐานโฉนดที่ดิน เลขที่ ๙๕๗๗๖ ที่ดินพิพาทจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ร่วมกัน และเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มิใช่ที่ราชพัสดุ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งกำหนดจะเข้ารื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอนอ้างว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอนปลูกบ้านพักอาศัยอยู่นอกเขตทางหลวง ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและเป็น ที่ราชพัสดุสามารถให้ประชาชนเช่าเพื่อเก็บรายได้เข้ารัฐ ซึ่งกรมธนารักษ์ยินยอมให้ประชาชนเช่าที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจที่จะขับไล่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจงใจที่จะขับไล่เฉพาะผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอนโดยไม่ยอมขับไล่ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงทั้งที่อยู่ในแนวเขตและพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างเหมือนกัน จึงไม่เป็นธรรม และเป็นการเลือกปฏิบัติก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก็บรื้อถอน จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้รื้อถอนและทำลายบ้านพักอาศัยที่สร้างขึ้นในเขตทางหลวงโดยไม่ได้ รับอนุญาตและคำสั่งแจ้งกำหนดจะเข้ารื้อถอนและทำลายบ้านพักอาศัยดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๙๕๗๗๖ ซึ่งนาย ศ. กับพวก เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต่อมา ได้มีการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและแบ่งหักที่ดินบางส่วนของ (ซึ่งเป็นที่ดินพิพาท) เป็นถนนสุขุมวิท ดังนั้น ที่ดินพิพาทจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งบุคคลใดมีอายุกายุความขึ้นต่อผู้หรือ



ยึดถือเป็นของตนตามมาตรา ๑๓๐๖<sup>๒๑๙</sup> และมาตรา ๑๓๐๗<sup>๒๒๐</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ (๒)<sup>๒๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงไม่อาจปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หากฝ่าฝืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้ ภายในเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายได้ โดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น ตามมาตรา ๔๗<sup>๒๒๒</sup> ประกอบกับ มาตรา ๓๗<sup>๒๒๓</sup> วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้อุบัติอาศัยในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนรื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยออกจากเขตทางหลวง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนไม่ดำเนินการรื้อถอนบ้านพักอาศัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจออกหนังสือแจ้งกำหนดจะเข้ารื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยของ

<sup>๒๑๙-๒๒๐</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
มาตรา ๑๓๐๗ ห้ามห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

<sup>๒๒๑</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ขลข

ขลข

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

ขลข

ขลข

<sup>๒๒๒-๒๒๓</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๗ ขลข ขลข

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือทำลาย โดยผู้ผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ขลข

ขลข

มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือรुक้าเข้าไปในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมการป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจรด้วย

ผู้ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องชำระค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่ทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ซึ่งถือเป็นการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ดังนั้น คำสั่งให้รื้อถอนและทำลายบ้านพักและแจ้งกำหนดจะเข้ามาดำเนินการรื้อถอนและทำลายบ้านพักดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีการขับไล่ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ดินพิพาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ได้ดำเนินการผลักดันผู้รื้อถอนเขตทางหลวงสายต่างๆ มาโดยตลอด จึงมิใช่เป็นกรณีเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ประกอบกับการที่บุคคลใดจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้ปฏิบัติต่อตนเป็นอย่างเดียวกันนั้น ย่อมทำได้เฉพาะเพื่อให้ปฏิบัติในสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจอ้างในทำนองว่า ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อตนได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐ - อ.๑๙๗/๒๕๕๑)

## ๖. กรณีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเขตนิคมสร้างตนเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองมิได้มีแนวเขตที่ดินทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน ย่อมเป็นที่ดินที่สามารถนำมาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงของผู้ฟ้องคดีจำนวนหลายแปลงทั้งก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็ได้ตัดค้ำ ดังนั้น การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปักหลักเขตปฏิรูปที่ดินรุกเข้าไปในที่ดินตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

### สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในท้องที่อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เรียกชื่อว่า นิคมสร้างตนเองขุนทะเล ตามความในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ นิคมสร้างตนเองขุนทะเลได้ทำการสำรวจรังวัดแนวเขตที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และใช้เป็นหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของนิคมฯ ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ มีการสำรวจรังวัดทำแผนที่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และต่อมาได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เลขที่ ๘๗๙ เนื้อที่ ๑๘ - ๒ - ๙๔ ไร่ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๐ โดยหนังสือแสดงการทำประโยชน์ดังกล่าว ระบุแนวเขตที่ดินด้านทิศตะวันตกว่า จดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองฯ ซึ่งแนวเขตนิคมสร้างตนเองฯ มีแนวเขตติดต่อกับเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน



โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์แปลงเลขที่ ๑๙ กลุ่มที่ ๓๒๓๓ เนื้อที่ ๕ - ๑ - ๙๗ ไร่ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งที่ดินแปลงนี้มีแนวเขตที่ดินด้านทิศตะวันออกติดต่อกันกับที่ดินนอกเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ อยู่ติดกับเขตนิคมสร้างตนเองฯ โดยอยู่ติดกับที่ดินตาม น.ค. ๓ เลขที่ ๙๗๙ ของผู้ฟ้องคดีเอง เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ดำเนินการสำรวจโครงหมุดหลักฐานแผนที่และปักหลักเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทราบขอบเขตที่ดินที่แน่นอน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินสำหรับที่ดินตาม น.ค. ๓ เลขที่ ๙๗๙ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าแนวเขตโครงการปฏิรูปที่ดินบางส่วนทับซ้อนกับแนวเขตนิคมสร้างตนเอง โดยที่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยคัดค้านการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองขุนทะเลของบุคคลอื่นในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งแปลง

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพและกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนมีที่ทำกินเช่นเดียวกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันของรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินเหล่านั้น เพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง การกำหนดเขตที่ดินไม่ควรกระทำในลักษณะที่มีการทับซ้อนหรือเหลื่อมพื้นที่กัน น่าเชื่อว่าเขตนิคมสร้างตนเองฯ และเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ทับซ้อนกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และได้มีการสำรวจรังวัดทำแผนที่ไว้เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่ ส.ป.ก. จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินทางด้านทิศตะวันตกของที่ดินแปลง น.ค. ๓ เลขที่ ๙๗๙ ของผู้ฟ้องคดีติดต่อกันกับที่ดินแปลงเดียวกันกับที่ดินหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. แปลงเลขที่ ๑๙ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๗ โดยที่ข้างเคียงทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินแปลงนี้ระบุดังกล่าวที่ดินนอกเขตโครงการ (ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลง น.ค. ๓ เลขที่ ๙๗๙) ดังนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงหลักฐาน น.ค. ๓ เลขที่ ๙๗๙ ซึ่งเป็นที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกันกับที่ดินแปลงข้างเคียงของที่ดินตามหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ดังกล่าว จึงเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ย่อมเป็นที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบได้ตามกฎหมาย อีกทั้ง ปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็น น.ค. ๓ ที่เป็นที่ดิน



แปลงข้างเคียงของผู้ฟ้องคดีทั้งด้านทิศเหนือและทิศใต้แล้วเป็นจำนวนหลายแปลง ทั้งก่อนและหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ เช่น ที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๙๔๙ เลขที่ดิน ๑๐ ออกให้แก่ นาย ค. เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ เป็นที่ดินแปลงข้างเคียงด้านทิศเหนือของผู้ฟ้องคดีซึ่งระบุแนวเขตข้างเคียงด้านทิศตะวันตกจดป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาพลู ที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๒๕๒๙ เลขที่ดิน ๑๘ ออกให้แก่ นาย จ. เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๑ เป็นที่ดินแปลงข้างเคียงด้านทิศเหนือของผู้ฟ้องคดีถัดจากแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๙๔๙ ขึ้นไป ระบุแนวเขตที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกจดป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาพลู และที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๐๓๐ เลขที่ดิน ๑๖ ออกให้แก่ นาง บ. เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นที่ดินที่อยู่ด้านทิศเหนือของที่ดินของผู้ฟ้องคดี ระบุแนวเขตข้างเคียงด้านทิศตะวันตกจด ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๒๑๖ เลขที่ ๒๔๐ และเลขที่ ๑๕๘ และเมื่อพิจารณาระวางแผนที่โฉนดที่ดินแล้วเห็นว่า ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองขุนทะเลก่อนที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ระบุแนวเขตที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกจดป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาพลู ทำให้เห็นได้ว่า แนวเขตนิคมสร้างตนเองขุนทะเลกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาพลู แยกเขตกันโดยชัดเจนแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปักหลักเขตปฏิรูปที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินตามหลักฐาน น.ค. ๓ เลขที่ ๘๘๙ ของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถอนหลักเขตปฏิรูปที่ดินที่ปักไว้ในที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินดังกล่าวภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ มีคำพิพากษา รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๔๙)





คดีปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

๑. กรณีเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินโครงการจัดสรรที่ดิน

แม้ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) จะบังคับใช้หลังจากการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็สามารถเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้โดยถือว่าอยู่ในขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เมื่อโครงการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครจึงสามารถออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานดังกล่าว และเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่ง จึงชอบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินฯ จะมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรที่ดินในที่ดินส่วนพิพาท

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โดยแบ่งส่วนโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อขออนุญาตเป็น ๙ ส่วน และแบ่งขายเป็นที่ดินแปลงย่อย ๗๐๔ แปลง ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและคณะกรรมการดังกล่าวมีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินได้ตามคำขอ โดยไม่มีเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้แก้ไขแผนผังโครงการที่ขออนุญาตทำให้มีที่ดินแปลงย่อยรวมทั้งสิ้น ๗๐๙ แปลง และคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินไปแล้วบางส่วน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตโครงการส่วนพิพาท คณะกรรมการดังกล่าวมีมติให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบก่อนตามมาตรา ๔๘<sup>๒๒๔</sup> แห่ง

<sup>๒๒๔</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและ



พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงจะออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในส่วนที่เหลือได้ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นยืนตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ในขณะที่ฟ้องคดีนี้ มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ แต่ยังมีได้รับอนุญาตจึงไม่ทำให้เกิดสิทธิใดๆ ตามกฎหมายแก่ผู้ยื่นคำขอ จึงมีมติไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินส่วนที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งได้พิจารณามีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ถูกต้อง เพราะผู้ฟ้องคดีได้จัดสรรที่ดินทั้งโครงการก่อนที่จะมีการใช้บังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดสรรที่ดินภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๒ และได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินภายหลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แต่ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕)

แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายประกอบการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมามีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย





ซึ่งในข้อ ๔<sup>๒๒๔</sup> ท้ายประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดให้การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือ ประกอบการพาณิชย์ที่มีขนาดจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ ๕๐๐ แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่ ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อ คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน (ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๕) ในขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ซึ่งในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินได้ หลังจากยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน โดยถือว่ายังอยู่ในขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เนื่องจากขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวยังมีได้ ใช้บังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖<sup>๒๒๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จึงไม่สามารถออกคำสั่งอนุญาตก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบรายงานดังกล่าว ดังนั้น การที่ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดสรรที่ดินและออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินในครั้งก่อนนั้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้โครงการสวนพิพาทจะมีจำนวนแปลงย่อยเพียง ๖๖ แปลง แต่เมื่อเป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดสรรที่ดินที่อยู่ในประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ จึงไม่เป็นเหตุยกเว้นให้ผู้ฟ้องคดีมีต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน สวนพิพาทโดยไม่ยื่นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถือได้ว่า

<sup>๒๒๔</sup> บัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕)

ข้อ ๔ การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ ๕๐๐ แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่

<sup>๒๒๖</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการ ในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้น จะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการ นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด



เป็นการยื่นคำขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะยื่นคำขออนุญาต ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรที่ดินในโครงการส่วนที่พิพาท จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่มีมติยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๕๑)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน

### ๒.๑ การจดทะเบียนขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณูปโภคแตกต่างจากที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด

แม้การได้มาซึ่งที่ดินจากการขายทอดตลาดจะได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน อันส่งผลให้ผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่กั้นไว้เป็นบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาลของโครงการจัดสรร แม้จะไม่ปรากฏว่ามีการจดทะเบียนข้อความการเป็นสาธารณูปโภคไว้ในสารบัญญัติจดทะเบียนของโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวก็ตาม ก็ยังผูกพันให้ผู้ซื้อที่ดินมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสิทธิการใช้ที่ดินดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้ก่อตั้งขึ้นตลอดไปและจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการะจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๒๒๗</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และการที่ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในภาระจำยอมโดยผลของกฎหมาย ส่งผลให้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง<sup>๒๒๘</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงไม่อาจขายที่ดินแปลงพิพาทให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อใช้ก่อสร้างสำนักงานของมูลนิธิโดยมีห้องสมุดและห้องอบรมเด็ก การที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร มีมติไม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นเพื่อก่อสร้างอาคารอันมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นโรงเรียนอนุบาล จึงเป็นการชอบแล้ว

<sup>๒๒๗</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๓๐ สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการะจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิใช่บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้ออนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต

<sup>๒๒๘</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่น นอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมิได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว



## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๐๑๒๖ ซึ่งเป็นที่ดินในโครงการจัดสรรจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล โดยไม่ทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่กั้นไว้เป็นบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาลของโครงการจัดสรร เนื่องจากไม่มีการจดแจ้งข้อความดังกล่าวไว้ในสารบัญชีทะเบียนหลังโฉนดที่ดินและไม่ได้ระบุไว้ในการประกาศขายทอดตลาด ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นจดทะเบียนรับโอนที่ดินพิพาทพร้อมทั้งยื่นคำขอจดทะเบียนขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา โดยมูลนิธิมีความประสงค์จะซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อสร้างสำนักงานของมูลนิธิเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยจัดให้มีห้องสมุดและห้องอบรมเด็ก คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้พิจารณาคำขอขายที่ดินแปลงพิพาทแล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาลอันตกอยู่ในภาระจำยอมโดยผลของกฎหมายติดกับตัวทรัพย์สิน ผู้กั้นผู้เป็นเจ้าของภาระจำยอมตามมาตรา ๑๓๘๗<sup>๒๒๙</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนที่ดินจึงมีหน้าที่บำรุงรักษาที่ดินให้คงสภาพเป็นโรงเรียนอนุบาลต่อไปตามมาตรา ๑๓๘๐<sup>๒๓๐</sup> แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน และข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เมื่อมูลนิธิไม่มีเจตนาพาที่ดินพิพาทไปจัดทำโรงเรียนอนุบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขายที่ดินแปลงพิพาทให้กับมูลนิธิดังกล่าว และแม้ว่าภาระจำยอมในที่ดินแปลงพิพาทจะไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ถือว่ามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาที่ดินให้คงสภาพเป็นโรงเรียนอนุบาลต่อไปโดยจะกระทำการใด อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยุติไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าภาระจำยอมเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งเมื่อมิได้จดทะเบียนภาระจำยอมในที่ดินแปลงพิพาทย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก และบังคับได้เฉพาะผู้จัดสรรที่ดินซึ่งเป็นเจ้าของภาระทรัพย์สินเดิมกับผู้ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรซึ่งเป็นเจ้าของสามทรัพย์สินเท่านั้น อีกทั้งไม่อาจยกเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนโดยสุจริตและได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์โดยสุจริตตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลภายนอก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาที่ดินดังกล่าวให้คงสภาพเป็นโรงเรียนอนุบาลต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับมูลนิธิหรือบุคคลภายนอกได้โดยปลอดภาระจำยอม ทั้งไม่ต้องขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่สามารถนำที่ดินแปลงพิพาทไปใช้

<sup>๒๒๙-๒๓๐</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๘๗ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระจำยอมอันเป็นเหตุให้เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตน หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น

๒๒๙

๒๓๐

มาตรา ๑๓๘๐ ท่านมิให้เจ้าของภาระทรัพย์สินประกอบกรรมใดๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยุติไปหรือเสื่อมความสะดวก



ประโยชน์อย่างอื่นหรือจำหน่ายให้แก่ผู้ใดได้ และทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องแบกรับภาระการบำรุงรักษาภาระจำยอมต่อไป

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการผังเมือง จึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสาธารณูปโภคไว้ในข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ว่า สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้กั้นที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้เป็นบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ ที่ดินแปลงพิพาทจึงตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลงในโครงการโดยผลของกฎหมาย และผูกพันที่ดินพิพาทโดยมีต้องจดทะเบียนซ้ำอีกแต่ประการใด บุคคลใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องผูกพันตามข้อกำหนดดังกล่าว ฉะนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นบุคคลภายนอกซึ่งได้สิทธิในที่ดินแปลงพิพาทโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และไม่ทราบที่ดินแปลงดังกล่าวมีภาระจำยอมติดมาด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาท จึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีให้มีภาระหน้าที่บำรุงรักษาสิทธิการใช้ที่ดินพิพาทดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้ก่อตั้งขึ้นตลอดไป นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อโต้แย้งภาระจำยอมที่ยังมีได้จดทะเบียนนั้น เห็นว่า ตามนัยมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับทรัพย์สินที่บุคคลได้มาเป็นประเภทที่กฎหมายบังคับต้องจดทะเบียนเสียก่อน หากได้มีความหมายถึงทรัพย์สินที่ได้มาโดยกฎหมาย และการที่ดินตกอยู่ในภาระจำยอมโดยกฎหมายนี้หาได้มีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเอาทรัพย์สินในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์เพื่อให้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินประเภทภาระจำยอมในที่ดินซึ่งเป็นคนละประเภทไม่ได้ แต่เมื่อในทางข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดียังมีได้จดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์ให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุคคลผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเสียค่าตอบแทนและจดทะเบียนโดยสุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายต้องดูแลให้ที่ดินแปลงดังกล่าวคงสภาพเป็นที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรตลอดไปและปกป้องมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขายที่ดินแปลงพิพาท เนื่องจากจะมีการขายให้กับบุคคลที่จะก่อการเปลี่ยนแปลงการเป็นที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรให้หมดสิ้นไป จึงเป็นการชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๑)



## ๒.๒ การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินที่ใช้เป็นทางเข้าออกบ้านพักอาศัยและที่จอดรถจักรยานยนต์ในโครงการจัดสรรที่ดิน

ในโครงการจัดสรรที่ดินที่มีได้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานเมื่อปรากฏว่าผู้จัดสรรที่ดินได้เว้นที่ดินเพื่อให้ผู้พักอาศัยในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นทางเข้าออกบ้านพักอาศัยและเป็นที่ยอดรถยนต์โดยมิได้กระทำการอันเป็นการขัดขวางหรือสงวนสิทธิมิให้ผู้พักอาศัยใช้สอยที่ดินแปลงดังกล่าว จึงถือได้ว่าบริเวณดังกล่าวตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพเดิมหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขตออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินแปลงดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

นาย ส. ได้รับโอนมรดกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๗๔๐ และโฉนดเลขที่ ๒๕๓๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ นาย ส. ได้ขอรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงเข้าด้วยกันและขอแบ่งแยกในนามเดิมออกเป็นโฉนดที่ดินจำนวน ๔๐ แปลง รวมทั้งแปลงคงเหลือ เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยมิได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ นาย ส. ได้ขอรวมโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๗๔๐ โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๓๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๓๐๐๙ เป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๗๔๐ และจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมอีกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๓๒ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๓๐๐๙ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๘๘๕๗ และได้มีการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเช่าและซื้อขาย และในการพัฒนาที่ดินดังกล่าวปรากฏว่าเจ้าของที่ดินได้เว้นที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๓๐๐๙ เพื่อให้ประชาชนที่พักอาศัยในโครงการใช้เป็นทางเข้าออกบ้านพักอาศัยและใช้เป็นที่ยอดรถยนต์ตลอดมา ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขตสาทร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในบริเวณดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงไม่อาจสัญจรได้ตามปกติ จึงขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคารพาณิชย์ดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่นาย ส. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ขอรวมโฉนดที่ดินที่ได้จากการรับมรดกและขอแบ่งแยกเป็นที่ดินแปลงย่อยจำนวน ๔๐ แปลง และมีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อให้เช่าและซื้อขาย พฤติการณ์เช่นนี้แม้ว่านาย ส. จะมีได้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และการที่นาย ส. เว้นที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๓๓๐๐๙ เพื่อให้ประชาชนที่พักอาศัยในโครงการใช้เป็นทางเข้าออกบ้านพักอาศัยและที่ยอดรถยนต์ โดยมิได้มีการกระทำ



อันเป็นการขัดขวางหรือสงวนสิทธิมิให้ผู้พักอาศัยใช้สอยประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว จึงถือได้ว่า นาย ส. แสดงออกโดยปริยายว่า ได้จัดให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๓๐๐๙ เป็นที่ดินเพื่อการสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ผู้พักอาศัยในโครงการ ดังนั้น ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๓๓๐๐๙ จึงตกอยู่ภายใต้การระงับยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพเดิมหรือกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการระงับยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจ ออกใบอนุญาตให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารในที่ดินแปลงพิพาทได้ การออกใบอนุญาตให้นาย ส. กับพวกก่อสร้างอาคารในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทหรือถอนอาคารภายในเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๒/๒๕๕๑)

### ๒.๓ การก่อสร้างรั้วและอาคารในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรร

๒.๓.๑ การออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินและเจ้าของที่ดินหรือถอนรั้วที่ปิดกั้น ถนนและอาคารสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินแปลงสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ภายใต้การระงับยอมแก่ที่ดินจัดสรร

แม้โครงการจัดสรรที่ดินจะมีขึ้นก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับ แต่ผู้จัดสรรที่ดินและผู้รับโอนที่ดินรายต่อไป ยังคงมีหน้าที่ดูแลสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินให้คงสภาพเดิมดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไปตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง<sup>๒๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อถนนและที่จอดรถยนต์มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรร การก่อสร้างอาคารและรั้วในที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินนำโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๓๙ อันเป็นแปลงคงเหลือจากการแบ่งแยกที่ดินแปลงย่อยและมีสภาพเป็นสาธารณูปโภคประเภทถนน ไปแบ่งแยกในนามเดิมออกเป็นอีก ๓ แปลง คือ แปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๗๕๐ เลขที่ ๑๐๗๕๑ และเลขที่ ๑๐๗๕๒ และได้ขายที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ได้ก่อสร้างอาคารและรั้วในที่ดินดังกล่าว จึงมีผู้ร้องเรียนไปยัง

<sup>๒๓๑</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๓ สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในการระงับยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการระงับยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้



กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดั้งเดิมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพเดิมและให้รื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นถนนและสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่าที่ดินที่จัดเป็นสาธารณูปโภคของโครงการ คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๓๓๙ ส่วนที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๗๕๐ เลขที่ ๑๐๗๕๑ และเลขที่ ๑๐๗๕๒ เป็นเพียงที่ว่างที่เตรียมไว้เพื่อขยายโครงการออกไปเท่านั้น แต่เมื่อมิได้มีการขยายโครงการที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวจึงมิได้สร้างเป็นทางเข้าออก อีกทั้งเจ้าของโครงการมิได้มีเจตนาให้ที่ดินดังกล่าวเป็นถนนหรือสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ที่ดินพิพาทจึงไม่ตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๙ จะใช้บังคับ และทำการจำหน่ายที่ดินไปแล้วบางส่วน พร้อมกับได้พัฒนาที่ดินให้มีสภาพเป็นสาธารณูปโภคประเภทถนน ต่อมาภายหลังที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๙ มีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นแบบรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และโดยผลของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวส่งผลให้กิจการสาธารณูปโภคที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตกอยู่ในบังคับของข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้จำหน่ายที่ดินที่แบ่งแยกในนามเดิมจำนวน ๓ แปลงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ในฐานะผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตกเป็นภาระจำยอมย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป และจะทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดลงไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๙ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ได้ปลูกสร้างอาคารและรั้วปิดกั้นในที่ดินซึ่งเป็นถนนและที่จอดรถของโครงการจัดสรรที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รื้อถอนอาคารและรั้วที่ปิดกั้นถนน และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่มีคำสั่งไปยังผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๕<sup>๒๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๖ - อ.๒๐๗/๒๕๔๙)

<sup>๒๓๒</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา ๕๒ นอกจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลายังฝ่าฝืน



**๒.๓.๒ ผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการรื้อถอนรั้ว ค.ส.ล. ที่ก่อสร้างในที่ดิน สาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดิน**

การก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรร เป็นการก่อสร้างที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และเป็นกรณีการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๔๐<sup>๒๓๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้อำนวยการเขตจึงมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องรื้อถอนรั้วดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๒<sup>๒๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และหากไม่มีการรื้อถอนรั้วพิพาทตามคำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการเขตก็มีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนได้เองโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนตามมาตรา ๔๓ (๒)<sup>๒๓๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามี การดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวตามลำดับ จึงถือได้ว่าผู้อำนวยการเขตละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

<sup>๒๓๓</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๓๔-๒๓๕</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคาร มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้น แล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบ และคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นวันแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตน มิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ





### สรุปข้อเท็จจริง

นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) นำที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๕๓๖ แบ่งแยกออกเป็นที่ดินแปลงย่อยจำนวน ๔๒ แปลง เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินดังกล่าวและขายให้แก่ผู้สนใจ โดยมีได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ใช้บังคับในขณะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แยกที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๔๑๒๖๖ มาจัดทำเป็นถนน ค.ส.ล. บริเวณด้านหน้าอาคารพาณิชย์ เพื่อให้ผู้พักอาศัยใช้เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ และผู้พักอาศัยได้ร่วมกันพัฒนาพื้นที่ว่างบริเวณกึ่งกลางถนนให้เป็นที่จอดรถยนต์และสวนสาธารณะ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นางสาว อ. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ซื้อที่ดินรายอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๔๑๒๖๖ และได้ก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ล้อมรอบบริเวณดังกล่าว โดยอ้างว่าสามารถทำการก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ในบริเวณพิพาทได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตตามที่ระบุไว้ในหนังสือของผู้อำนวยการเขตบางพลัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า รั้ว ค.ส.ล. ที่ขออนุญาตก่อสร้างไม่ติดที่สาธารณะ ไม่เข้าข่ายที่จะต้องยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๔ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๕๓๖ มาแบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อยจำนวน ๔๒ แปลง เพื่อจัดสรรที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ขายให้แก่ประชาชนทั่วไปอยู่อาศัย โดยนำแปลงที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๑๒๖๖ มาจัดทำเป็นถนน ค.ส.ล. รอบที่ดินริมขอบในที่ดินแปลงดังกล่าว และประชาชนที่พักอาศัยได้ปรับปรุงพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้เป็นสวนสาธารณะและที่จอดรถยนต์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินส่วนนี้ออกไปจากพื้นที่ที่ได้ก่อสร้างเป็นถนน อีกทั้งไม่มีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ให้เห็นได้ว่าการกระทำอันเป็นการขัดขวางหรือสงวนสิทธิมิให้ผู้พักอาศัยในหมู่บ้านใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนนี้ แต่กลับปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องตลอดมา กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๑๒๖๖ ทั้งแปลงเป็นสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ผู้พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรร และแม้ว่าการจัดสรรที่ดินดังกล่าวจะมีได้ขออนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ก็มีลักษณะเป็นการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปเพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และมีการจัดให้มีสาธารณูปโภค ซึ่งเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ อันส่งผลให้สาธารณูปโภคประเภทถนน สวนสาธารณะ และที่จอดรถยนต์ ตกอยู่ในภาระจ่ายอ้อมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพเดิมจากการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์



แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และการที่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีหนังสือแจ้งว่า คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานครมีมติว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๑๒๖๖ ทั้งแปลงตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินและผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป จึงควรจัดแจ้งการเป็นสาธารณูปโภคในโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมที่ดินเห็นชอบในมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำที่ดินแปลงนี้ไปจัดแจ้งการเป็นสาธารณูปโภค กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบแน่ชัดแล้วว่าการก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นการก่อสร้างที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และเป็นกรณีการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ที่เกี่ยวข้องรื้อถอนรั้วภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และหากไม่มีการรื้อถอนรั้วพิพาทตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนได้เองโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนตามมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวตามลำดับ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ ดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อสร้างออกไปจากที่ดินดังกล่าว และปรับพื้นที่ที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๕๐)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการให้บุคคลภายนอกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดิน

รั้วอิฐบล็อกที่ก่อสร้างก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะซื้อที่ดินแปลงย่อยเพื่อทำการจัดสรรที่ดิน แต่เมื่อรั้วบนที่ดินนั้นมีมาก่อนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และแนวรั้วเป็นแนวเขตที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเจ้าของที่ดินคนก่อนยินยอมให้ใช้รั้วอิฐบล็อกเป็นรั้วของหมู่บ้าน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีรั้วดังกล่าวเพื่อการจัดสรรที่ดิน และเป็นสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เมื่อรั้วดังกล่าวเป็นส่วนควบของโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ย่อมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรั้วของหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ในการบำรุงรักษารั้วของหมู่บ้าน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้บริษัท ฟ. รื้อถอนรั้วคอนกรีตของหมู่บ้าน เป็นการกระทำที่ทำให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไป



คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษารั้วพินาทให้คงสภาพเดิมได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้าน อ. ซึ่งในขณะที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินที่นำมาจัดทำโครงการจัดสรร เจ้าของที่ดินคนก่อนได้ทำการแบ่งแยกที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ ออกเป็น ๒ ส่วน โดยส่วนแรกแบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อยจำนวน ๔๕๗ แปลง และส่วนแปลงคงเหลือโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ได้มีการจัดทำรั้วอิฐบล็อก และจดทะเบียนภาระจำยอมเรื่องทางเดิน ทั้งแปลงให้กับที่ดินแปลงย่อยทั้ง ๔๕๗ แปลง ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินจำนวน ๔๕๗ แปลงและยื่นขออนุญาตทำการจัดสรร โดยอาศัยทางภาระจำยอมของที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ เป็นถนนในโครงการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ โดยมีนาง อ. เข้าถือกรรมสิทธิ์รวม ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ เฉพาะส่วนของตนไปจดทะเบียนเรื่องทางเดิน ทางรถยนต์ ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ท่อระบายน้ำ ตลอดจนสาธารณูปโภคอื่นๆ ให้แก่ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๗๑ และโฉนดเลขที่ ๘๗๓ ของบริษัท ฟ. และในวันเดียวกันนาง อ. ได้ขายที่ดินเฉพาะส่วนของตนให้แก่บริษัท ฟ. เช่นกัน ดังนั้น ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ จึงมีชื่อผู้ฟ้องคดีและบริษัท ฟ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต่อมาเมื่อบริษัท ฟ. ได้ทำการจัดสรรที่ดินบริเวณติดต่อกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ และได้รื้อรั้วกำแพงของหมู่บ้าน อ. บางส่วนเพื่อเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะภายนอกโครงการ เป็นเหตุให้ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนจากการที่มีรถวิ่งผ่านที่ดินในโครงการเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมรั้วพินาทอันเป็นสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินให้คงสภาพเดิมภายใน ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ มิได้เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดิน หรือเป็นพื้นที่ที่กั้นไว้เป็นสาธารณูปโภคประเภทถนนแต่อย่างใด และการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงย่อมมีอำนาจใช้สอย หรือจำหน่ายจ่ายโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับถนนดังกล่าวได้ อีกทั้งรั้วพินาทมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของโครงการจัดสรรที่ดินและมีได้เป็นสาธารณูปโภคของโครงการ หากเป็นแต่เพียงสิ่งปลูกสร้างกันแนวเขตที่ดินเท่านั้น และการที่ผู้ฟ้องคดีและบริษัท ฟ. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ จึงย่อมมีสิทธิใช้ถนนบนที่ดินดังกล่าว และมีสิทธิรื้อรั้วพินาทโดยชอบด้วยกฎหมาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รั้วอิฐบล็อกที่อยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ถูกก่อสร้างก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะซื้อที่ดินแปลงย่อยจำนวน ๔๕๗ แปลง เพื่อทำการจัดสรรที่ดิน และผู้ฟ้องคดีมิได้มีการโฆษณาว่าจัดให้มีรั้วของหมู่บ้าน อีกทั้งเอกสารโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินไม่ได้อิงเกี่ยวกับการจัดให้มีรั้วดังกล่าว แต่เมื่อรั้วบนที่ดินนั้นมีมาก่อนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และแนวรั้วเป็นแนวเขตที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน กรณีย่อมถือได้ว่าการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เจ้าของที่ดินคนก่อนยินยอมให้ใช้รั้วอิฐบล็อกบนโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เป็นรั้วของหมู่บ้าน อ. จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีรั้วดังกล่าวเพื่อการจัดสรรที่ดิน และจัดเป็น



สาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ และเป็นการตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรโดยผลของกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด นอกจากนี้ รั้วดังกล่าวเป็นส่วนควบของโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ ย่อมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรั้วของหมู่บ้าน อ. เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จึงมีหน้าที่ในการบำรุงรักษารั้วของหมู่บ้าน อ. ตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียินยอมให้บริษัท ฟ. จำกัด รื้อถอนรั้วคอนกรีตของหมู่บ้าน อ. เป็นการกระทำที่ทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของรั้วลุดไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษารั้วพิพาทให้คงสภาพเดิมได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมรั้วของหมู่บ้าน อ. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง จึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๕๒)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินในที่ดินจัดสรร

การที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดทำแผนปลิวโฆษณาโครงการระบุมามีทะเลสาบสำหรับใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งปรากฏในแผนผังแบ่งแปลงที่ดินจัดสรรด้วย ถือได้ว่าเป็นการแสดงโดยปริยายว่าได้จัดให้ทะเลสาบเป็นสาธารณูปโภคเพื่อการจัดสรรและตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ การล้อมรั้วและปักป้ายแสดงว่าเป็นที่ดินส่วนบุคคลในบริเวณทะเลสาบก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ ใช้บังคับ รวมทั้งมีการนำที่ดินพิพาทไปจดทะเบียนจำนอง หากมีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของที่ดินพิพาทและมิได้ทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลุดไปหรือเสื่อมความสะดวกลง จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ส่วนการยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินพิพาทเป็นแปลงย่อย ๆ ก็ไม่เป็นเหตุให้ภาระจำยอมลุดไปหรือเสื่อมความสะดวกลง เนื่องจากการแบ่งแยกที่สาธารณูปโภคซึ่งเป็นที่ดินแปลงการยทรัพย์ ภาระจำยอมยังคงมีอยู่ทุกส่วนที่แยกออกตามมาตรา ๑๓๙๔<sup>๒๓๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่สำนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่รับคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินอันเป็นแปลงสาธารณูปโภคของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๒๓๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๙๔ ถ้ามีการแบ่งแยกการยทรัพย์ ท่านว่าภาระจำยอมยังคงมีอยู่ทุกส่วนที่แยกออก แต่ถ้าในส่วนใดภาระจำยอมนั้นไม่ใช่และใช้ไม่ได้ตามรูปการ ท่านว่าเจ้าของส่วนนั้นจะเรียกให้พ้นจากภาระจำยอมก็ได้



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๔๓๖๑ และยื่นขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินดังกล่าว ซึ่งเดิมที่ดินพิพาทและที่ดินบริเวณใกล้เคียงมีสภาพเป็นสระขนาดใหญ่ซึ่งเกิดจากการที่นาย ถ. ขุดดินบริเวณดังกล่าวเพื่อถมทำถนนในโครงการจัดสรรที่ดิน และในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ นาย ถ. ได้จัดทำแผนปลิวโฆษณาโครงการโดยระบุว่ามีทะเลสาบสำหรับใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีการสร้างรั้วล้อมรอบแนวเขตทะเลสาบและปักป้ายว่าเป็นที่ดินส่วนบุคคล ต่อมาเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับ นาย ถ. ได้ยื่นแบบแจ้งรายละเอียดการจัดสรรต่อเจ้าหน้าที่ตามที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ โดยมีได้ระบุให้ทะเลสาบเป็นสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดิน นอกจากนี้ นาย ถ. ยังเคยนำเอาที่ดินแปลงพิพาทไปจดทะเบียนจำนองไว้กับธนาคาร ซึ่งหากที่ดินบริเวณทะเลสาบเป็นสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะจริงก็คงไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธคำขอรังวัดที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยผลของข้อ ๓๒<sup>๒๓๗</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ โครงการจัดสรรที่ดินที่มีอยู่ก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งเจ้าของได้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ ได้รับการยกเว้นไม่ตกอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน ต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการที่นาย ถ. ทำการจัดสรรที่ดินก่อนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ โดยได้จัดทำแผนปลิวโฆษณาโครงการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ระบุว่าทะเลสาบสำหรับใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจซึ่งปรากฏในแผนผังแบ่งแปลงที่ดินจัดสรรด้วย กรณีถือได้ว่าเป็นการแสดงโดยปริยายว่าได้จัดให้ทะเลสาบเป็นสาธารณูปโภคเพื่อการจัดสรร เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของทะเลสาบจึงตกเป็นสาธารณูปโภคเพื่อการจัดสรรที่ดินโดยผลของกฎหมาย และตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาหนองแขม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีหน้าที่ต้องจัดแจ้งการเป็นสาธารณูปโภคในโฉนดที่ดินแปลงพิพาทและหากมีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทเป็นแปลงย่อยให้จัดแจ้งการเป็น

<sup>๒๓๗</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๓๒ ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน เมื่อผู้นั้นได้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อคณะกรรมการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ก็ให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นต่อไปได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อ ๓๐ ด้วย



สาธารณูปโภคลงในโฉนดที่ดินแปลงที่แยกจากโฉนดที่ดินแปลงพิพาททุกแปลงด้วย สำหรับกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการล้อมรั้วและปักป้ายแสดงว่าเป็นที่ดินส่วนบุคคลในบริเวณทะเลสาบก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๙ ใช้บังคับ รวมทั้งมีการนำที่ดินพิพาทไปจดทะเบียนจำนอง หากมีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของที่ดินพิพาท และการจดทะเบียนจำนองที่ดินแปลงพิพาทก็มิได้ทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยุติไปหรือเสื่อมความสะดวงลง จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินพิพาทเป็นแปลงย่อยๆ ไม่เป็นเหตุให้ภาระจำยอมลดยุติไปหรือเสื่อมความสะดวงลง เนื่องจากการแบ่งแยกที่สาธารณูปโภคซึ่งเป็นที่ดินแปลงภารยทรัพย์ภาระจำยอมยังคงมีอยู่ทุกส่วนที่แยกออกตามมาตรา ๑๓๙๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับคำขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินอันเป็นแปลงสาธารณูปโภคของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๑/๒๕๕๑)



## บทที่ ๑๖

### คดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

##### ๑.๑ กรณีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง

เมื่อการออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เกินสามคน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓๖ (๑)<sup>๒๓๕</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๙)<sup>๒๓๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งรูปแบบที่ ๑ ในแต่ละเขต มีจำนวนราษฎรแตกต่างกันมากและไม่ใกล้เคียงกันเหมือนรูปแบบที่ ๒ จึงมีมติให้แบ่งเขตเลือกตั้งตามรูปแบบที่ ๒ ซึ่งก็มีพื้นที่ในแต่ละเขตเลือกตั้งติดต่อกัน

<sup>๒๓๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสที่เทียบกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๓๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ



อันเป็นไปตามนัยมาตรา ๙๔ วรรคสอง (๖) ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๐ วรรคสอง<sup>๒๔๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้ มติเห็นชอบกับการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่นรูปแบบที่ ๒ จึงเป็นมติที่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นการใช้ดุลพินิจภายใต้เงื่อนไขและภายในขอบเขตของกฎหมาย เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีโทรสารด่วนที่สุดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัดเสนอรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างน้อย ๓ รูปแบบ และให้มีแผนที่แสดงรายละเอียดรวมทั้งจำนวนราษฎรของตำบลหรืออำเภอที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งแต่ละเขตการเลือกตั้ง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งมาประกอบการพิจารณาเสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เสร็จแล้วให้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือแจ้งประธานกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นได้เสนอรูปแบบการแบ่งเขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔ รูปแบบ และได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน ซึ่งที่ประชุมส่วนใหญ่มีมติเห็นชอบกับการแบ่งเขตเลือกตั้งรูปแบบที่ ๑ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่เคยใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ มาก่อน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้แบ่งเขตการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดขอนแก่นตามรูปแบบที่ ๒ และประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศ

<sup>๒๔๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๐ ๗๗ ๗๗  
การแบ่งเขตเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งจะต้องกำหนดตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและจะต้องกำหนดพื้นที่ในแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกันและมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกัน โดยถือเกณฑ์ดังนี้

(๑) ให้รวมอำเภอต่างๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ที่ติดต่อกัน ใกล้เคียงกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวมอำเภอในลักษณะนี้จะทำให้มีจำนวนราษฎรมากหรือน้อยเกินไป ให้แยกตำบลของอำเภอออกเพื่อให้ได้จำนวนราษฎรพอเพียงสำหรับการเป็นเขตเลือกตั้ง แต่จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้

(๒) ในกรณีที่มีการกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์ใน (๑) จะทำให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนไม่ใกล้เคียงกัน หรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน ให้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพของชุมชนที่ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำ ในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกันและสามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก โดยจะต้องทำให้จำนวนราษฎรมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

๗๗

๗๗





คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่เห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรูปแบบที่ ๒ ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงความสะดวกในการคมนาคม และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันมาก่อน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๒๓<sup>๒๔๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๒<sup>๒๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทที่เรียกว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับเอกชนซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุกเรื่อง เมื่อการออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มิใช่เป็นการที่

<sup>๒๔๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๒๓ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

<sup>๒๔๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๒๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๓๖ (๕)<sup>๒๔๓</sup> ของรัฐธรรมนูญฯ ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง<sup>๒๔๔</sup> แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจทางปกครองออกกฎ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่มาตรา ๙๔ วรรคสอง (๖)<sup>๒๔๕</sup> ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยพื้นที่ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตต้องติดต่อกันและต้องให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน ทั้งที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ก็ได้บัญญัติเน้นย้ำหลักเกณฑ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ ไว้อีกครั้งหนึ่ง จึงถือได้ว่าทั้งรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แบ่งเขตเลือกตั้งโดยยึดถือหลักความต่อเนื่องกันของพื้นที่และหลักความใกล้เคียงกันของจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นหลักสำคัญ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งรูปแบบที่ ๑ แม้ว่าจะเป็นเขตเลือกตั้งที่เคยใช้อยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันมาก่อน แต่เมื่อได้คำนึงถึงเขตพื้นที่ของเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน และต้องมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกัน ปรากฏว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งรูปแบบที่ ๑ ในแต่ละเขตมีจำนวนราษฎรแตกต่างกันมากและไม่ใกล้เคียงกันเหมือนรูปแบบที่ ๒ จึงมีมติให้แบ่งเขตเลือกตั้งตามรูปแบบที่ ๒ ซึ่งก็มีพื้นที่ในแต่ละเขตเลือกตั้งติดต่อกัน เป็นไปตามนัยมาตรา ๙๔ วรรคสอง (๖) ของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ

<sup>๒๔๓-๒๔๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๙๔ ๗๗ ๗๗

การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งและการกำหนดเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๗๗ ๗๗

(๖) จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

๗๗ ๗๗

มาตรา ๒๓๕ ๗๗ ๗๗

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๗๗ ๗๗

(๕) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง

๗๗ ๗๗



ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้ มติเห็นชอบกับการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่นรูปแบบที่ ๒ จึงเป็นมติที่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นการใช้ดุลพินิจภายใต้เงื่อนไข และภายในขอบเขตของกฎหมาย ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย และแม้มาตรา ๑๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จะบัญญัติให้รวมอำเภอต่างๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ติดต่อ ใกล้ชิดกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันมาก่อน แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติเสริมเพิ่มขึ้นประการหนึ่ง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจประกอบกับหลักเกณฑ์อื่นๆ ตามกฎหมาย เท่านั้น หากได้เป็นข้อกำหนดตายตัวที่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามโดยปราศจากดุลพินิจแต่อย่างใดไม่ ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถือได้ว่าเป็นผู้ยอมเสียสละตนเองเข้ามาเพื่อเป็นตัวแทนและดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ฉะนั้น ลำพังความไม่สะดวกในการเดินทางภายในเขตเลือกตั้ง ย่อมไม่เป็นปัจจัยสำคัญถึงขนาดที่จะมีผลต่อการตัดสินใจลงสมัครหรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ปัญหาสำคัญในการตัดสินใจน่าจะอยู่ที่ว่า บุคคลนั้นมีอุดมการณ์และเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอย่างแท้จริงหรือไม่เท่านั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การแบ่งเขตการเลือกตั้งดังกล่าวไม่สะดวกในการเดินทางของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนี้ ความเป็นชุมชนเดียวกันไม่ได้หมายถึงหรือกำหนดขึ้นด้วยการเคยอยู่ในเขตปกครองเดียวกันเสมอไป ประกอบกับการพิจารณาถึงสภาพความเป็นชุมชนเดียวกันก็เป็นเพียงเกณฑ์หนึ่งซึ่งตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กำหนดขึ้นเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น หากได้เป็นข้อกำหนดที่ให้ต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่นไม่ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า อำเภอบ้านแฮดในเขตเลือกตั้งที่ ๑ เคยอยู่ในการปกครองของอำเภอบ้านไผ่ซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ ๒ ถือว่าเป็นชุมชนเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้อยู่คนละเขตการเลือกตั้ง จึงเป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๒/๒๕๕๐)



## ๑.๒ กรณีการจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

การลาออกเป็นเรื่องของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของผู้ประสงค์จะลาออก ซึ่งต้องประกอบไปด้วย (๑) เจตนา คือความตั้งใจที่จะสละตำแหน่งหรือสมาชิกภาพนั้น ๆ และ (๒) การแสดงออกซึ่งเจตนา โดยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า ตนได้สละตำแหน่งหรือสมาชิกภาพนั้น ๆ แล้ว ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขสำหรับวิธีการแสดงเจตนาลาออกจากตำแหน่งหรือจากสมาชิกภาพ นั้น ๆ เอาไว้เป็นการเฉพาะ การแสดงเจตนาลาออกย่อมกระทำได้ด้วยวาจา ด้วยลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีอื่นใด ที่จะแสดงให้รู้ถึงเจตนาว่ามีความประสงค์ จะลาออกอย่างแน่นอน แต่การลาออกจะมีผลตามกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ ปราศจากข้อสงสัยว่ามีการลาออกจริงหรือไม่ โดยจะมีผลสมบูรณ์นับตั้งแต่วันที่ได้มีการ แสดงเจตนาลาออกหรือนับแต่วันที่ผู้ประสงค์จะลาออกได้กำหนดเงื่อนไขล่วงหน้า อย่างชัดเจน และด้วยเหตุที่การลาออกเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งหรือ สมาชิกภาพนั้น ผู้ประสงค์จะลาออกจึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นตัดสินใจแทนตน ได้ว่าจะลาออกหรือไม่และเมื่อใด แต่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นนำเอาเจตนาลาออก ไปแสดงแทนตนได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีที่มีผู้นำหนังสือลาออกที่ลงลายมือชื่อของผู้ร้องสอดซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมายื่น ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากเป็นหนังสือลาออกจาก ตำแหน่งสมาชิกสภา ที่แท้จริง การลาออกย่อมมีผลสมบูรณ์นับแต่เวลาที่เจ้าหน้าที่ ได้ลงรับหนังสืออย่างถูกต้องเรียบร้อยแล้ว โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากประธาน สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ลาออก เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้อำนาจแก่ประธานสภา ในการอนุญาต หรือยับยั้งการลาออกได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาว่ามีการ แสดงเจตนาลาออกจริงหรือไม่ ประธานสภา ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับการแสดงเจตนา ลาออก ย่อมมีอำนาจทั่วไปในการดำเนินการได้ส่วนให้ได้ช้อยุติโดยปราศจากข้อสงสัย เสียก่อน การที่ประธานสภา สอบถามผู้ร้องสอดจนได้ความชัดเจนว่าผู้ร้องสอดไม่มี เจตนาจะลาออก แล้วจึงอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้าร่วมประชุมและลงมติในการประชุมสภา จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เหมาะสม และชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้น แม้จะได้รับแจ้งว่าผู้ร้องสอด ลาออกจากตำแหน่งแล้ว แต่การรับแจ้งดังกล่าวไม่ผูกพันและบังคับให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา แทนตำแหน่งที่ว่างในทันทีแต่ อย่างไม่ได้ เพราะหากกรณียังเป็นที่ยังสงสัย ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจทั่วไปที่จะ



ไต่สวนให้ได้ความชัดเจนก่อนว่า มีการสิ้นสุดของสมาชิกภาพจริงหรือไม่ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบถามโดยตรงต่อผู้ร้องสอดจนได้ความว่าผู้ร้องสอดไม่ประสงค์จะลาออก แล้วจึงแจ้งให้ประธานสภา ทราบ รวมทั้งดำเนินการให้ผู้ร้องสอดแจ้งยืนยันเป็นหนังสืออีกครั้งว่ายังประสงค์จะลาออกหรือไม่ จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เหมาะสม และชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา แทนตำแหน่งที่ว่าง เนื่องจากไม่มีผู้ร้องสอดคนใดแจ้งยืนยันการลาออก จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดฟ้องว่า ผู้ร้องสอดทั้งสิบได้ทำหนังสือลาออกจากการเป็นสมาชิกภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ โดยลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้า ไม่ลงวันที่และมอบให้บุคคลอื่นยึดถือไว้ โดยที่ผู้ร้องสอดทั้งสิบมิได้มีเจตนาลาออกในขณะที่ลงลายมือชื่อ ต่อมาผู้ร้องสอดทั้งสิบมีความขัดแย้งกับบุคคลผู้ยึดถือหนังสือ บุคคลดังกล่าวจึงดำเนินการลงวันที่ในหนังสือลาออกทั้งสิบฉบับและนำมายื่น ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ จากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง เมื่อผู้ร้องสอดทั้งสิบทราบเรื่องจึงได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าได้ลงนามในหนังสือนั้นจริง แต่ไม่มีเจตนาจะลาออกหรือมอบอำนาจให้บุคคลใดแสดงเจตนาลาออกแทนตนแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุญาตให้ผู้ร้องสอดทั้งสิบเข้าประชุมสภา และมีมติในการประชุมสภา ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อได้ทราบคำชี้แจงดังกล่าวแล้ว จึงมิได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง พร้อมกันนั้นยังแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าใบลาออกดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้ผู้ร้องสอดทั้งสิบเข้าร่วมประชุมและมีมติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่าการลาออกดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจที่จะวินิจฉัยได้ รวมทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากไม่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมสภา ที่มีผู้ร้องสอดทั้งสิบเข้าร่วมประชุม และห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกผู้ร้องสอดทั้งสิบเข้าร่วมประชุมสภา และลงมติอีกต่อไป และขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ร้องสอดทั้งสิบสิ้นสุดลง พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา แทนตำแหน่งที่ว่างลง



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การลาออกเป็นเรื่องของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของผู้ประสงค์จะลาออก ซึ่งต้องประกอบไปด้วย (๑) เจตนา ตั้งใจที่จะสละตำแหน่งหรือสมาชิกภาพนั้นๆ (๒) การแสดงออกซึ่งเจตนา ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขสำหรับวิธีการแสดงเจตนา ลาออกจากตำแหน่งหรือสมาชิกภาพนั้นๆ เอาไว้เป็นการเฉพาะ การแสดงเจตนาลาออกย่อมกระทำได้ด้วยวาจา ด้วยลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีอื่นใดที่จะแสดงให้รู้ถึงเจตนาได้ แต่การลาออกจะมีผลตามกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ปราศจากข้อสงสัยว่ามีการลาออกจริงหรือไม่ โดยจะมีผลสมบูรณ์นับตั้งแต่วันที่ได้มีการแสดงเจตนาลาออกหรือนับแต่วันที่ผู้ประสงค์จะลาออกได้กำหนดเงื่อนไขไว้ล่วงหน้าชัดเจน และด้วยเหตุที่การลาออกเป็นการเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นตัดสินใจแทนตนได้ แต่การมอบหมายให้บุคคลอื่นนำเอาเจตนาลาออกไปแสดงแทนตนย่อมกระทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไรก็ตาม หากมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาว่ามีการแสดงเจตนาลาออกจริงหรือไม่ ผู้ที่มีหน้าที่รับการแสดงเจตนา ย่อมมีอำนาจทั่วไปที่จะดำเนินการไต่สวนให้ได้ข้อยุติโดยปราศจากข้อสงสัยเสียก่อน แต่หากเป็นการโต้แย้งในประเด็นว่าการลาออกมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร นั้น ย่อมเป็นเรื่องของคู่กรณี ซึ่งโดยทั่วไปแล้วไม่อาจมีบุคคลอื่นใดนอกเหนือจากคู่กรณีที่จะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นดังกล่าวได้ แต่เนื่องจากคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดซึ่งเป็นสมาชิกสภาฯ และมีสิทธิที่จะตรวจสอบการดำเนินการใดๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประเด็นเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันมีผลสืบเนื่องมาจากหนังสือลาออก จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่เมื่อปัญหาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการลาออกมีผลสำคัญในการพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดี ต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติเสียก่อนว่าการลาออกในคดีนี้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่

สำหรับการลาออกจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา ๑๑ (๓)<sup>๒๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือลาออกและยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น สมาชิกสภาฯ ที่ประสงค์จะลาออกจึงต้องทำหนังสือลาออก โดยอาจทำได้ทั้งในรูปของหนังสือราชการหรือจดหมายส่วนตัว แต่ต้องมีข้อความที่แสดงให้รู้ถึงเจตนาที่ขอลาออก และการลาออกย่อมมีผลสมบูรณ์ทันทีเมื่อได้ยื่นหนังสือลาออกนั้นโดยตรงต่อประธานสภาฯ หรือเมื่อยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของ

<sup>๒๔๖</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ



องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ลงรับหนังสือลาออกไว้ในทะเบียนหนังสือรับ โดยถูกต้องเรียบร้อยแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตให้ลาออกจากประธานสภา แต่อย่างไร เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจประธานสภา อนุญาตหรือ ยับยั้งการลาออกได้ แต่ย่อมมีอำนาจทั่วไปในการที่จะได้สวนให้ได้ข้อยุติโดยปราศจากข้อสงสัย เสียก่อนว่าสมาชิกสภาฯ ได้แสดงเจตนาลาออกตามหนังสือลาออกนั้นจริงหรือไม่

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องสอดทั้งสิบได้ทำหน้าที่หนังสือลาออกดังกล่าว โดยลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าโดยไม่ลงวันที่และมอบให้บุคคลอื่นยึดถือไว้ และนำชื่อได้ว่าผู้ร้องสอด ทั้งสิบมิได้มีเจตนาผูกพันให้เกิดผลเป็นการลาออก ดังนั้น ก็หาไม่ผลทำให้การยื่นหนังสือลาออก ที่ขาดเจตนาลาออกดังเช่นในคดีนี้เป็น การลาออกตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ แต่อย่างไรไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบถาม ผู้ร้องสอดทั้งสิบจนได้ความชัดเจนว่าไม่มีผู้ร้องสอดคนใดมีเจตนาจะลาออก แล้วจึงอนุญาตให้ ผู้ร้องสอดทั้งสิบเข้าร่วมประชุมและลงมติในการประชุมสภาฯ จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง ย่อมต้องหมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำเป็นต้องได้สวน ให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อนว่ามีการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาตาม มาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ แล้วหรือไม่และเมื่อใด การได้รับแจ้งว่าผู้ร้องสอด ทั้งสิบลาออกจากตำแหน่ง หากได้ผูกพันและบังคับให้ต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาฯ ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างทันทีไม่ เพราะหากกรณียังเป็นที่ยังสงสัยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อม มีอำนาจทั่วไปที่จะได้สวนให้ได้ความชัดเจนก่อนว่ามีการสิ้นสุดของสมาชิกภาพจริงหรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบถามโดยตรงต่อผู้ร้องสอดทั้งสิบจนได้ความว่ามีได้มีใครใด ประสงค์จะลาออก จากนั้นจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ และดำเนินการให้ผู้ร้องสอดทั้งสิบ แจ้งยืนยันเป็นหนังสืออีกครั้งว่ายังประสงค์จะลาออกหรือไม่ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ จึงถูกต้อง เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อไม่มีผู้ร้องสอดคนใดแจ้งยืนยัน การลาออก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ย่อมไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ขึ้นแทนตำแหน่ง ที่ว่างได้ ดังนั้น จึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติแต่อย่างไร พินักษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๖ - อ.๑๓๗/๒๕๔๘)

**คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามนัยมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนผู้ที่พ้น จากตำแหน่ง**



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งได้รับเลือกให้เป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมา นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้วินิจฉัยและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันน้อยกว่าหกเดือนนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แทนตำแหน่งผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกรณีเป็นการเลือกตั้งตามบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๕<sup>๒๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาใช้บังคับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอข้างต้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง<sup>๒๔๘</sup> เมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๙ (๒)<sup>๒๔๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งในตำบลนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึง

<sup>๒๔๗</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ทั้งนี้ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และยกเว้นไม่ต้องเรียกเก็บเงินประกันการสมัคร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๕ ให้ถือเขตหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง

	ฯลฯ	ฯลฯ
<sup>๒๔๘-๒๔๙</sup>	<u>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗</u>	
มาตรา ๓	ฯลฯ	ฯลฯ
บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน	ฯลฯ	ฯลฯ
มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม (๑) และ (๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) ถึง (๑๑) ดังต่อไปนี้	ฯลฯ	ฯลฯ
(๒) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง	ฯลฯ	ฯลฯ





วันสมัครรับเลือกตั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่สมัครรับเลือกตั้งเพียงสองเดือน จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีย่อมสิ้นสุดลง ดังนั้น นายอำเภอซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนผู้ฟ้องคดี และสั่งให้มีการเลือกเลขานุการสภาฯ แทนผู้ฟ้องคดีได้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามคำสั่งของนายอำเภอจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๔๖)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

### ๒.๑ การขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดเพียงให้บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น มิได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติการศึกษาเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การที่มาตรา ๒๐ (๑)<sup>๒๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ อันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๔๖ หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวจึงไม่ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดทุกประการ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องสอดมีบิดาเป็นคนต่างด้าวและสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า จึงมีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และไม่อาจวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ร้องสอดสิ้นสุดลงตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

<sup>๒๕๐</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๒๐ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวกรวม ๙ คน ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ ได้ยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้สอบสวนและวินิจฉัยสมาชิกภาพของผู้ร้องสอดทั้งสอง ซึ่งได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ เนื่องจากบิดาของผู้ร้องสอดทั้งสองเป็นคนต่างด้าว ผู้ร้องสอดทั้งสองจึงเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว และผู้ร้องสอดทั้งสองสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ผู้ร้องสอดทั้งสองจึงไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๑ และคำสั่งศาลจังหวัดนนทบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๘/๒๕๔๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๓๘/๒๕๔๓ ดังนี้ สมาชิกภาพของผู้ร้องสอดทั้งสองต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ (๔)<sup>๒๕๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสอบสวนคุณสมบัติของผู้ร้องสอดทั้งสองแล้ววินิจฉัยว่า ผู้ร้องสอดทั้งสองเป็นผู้มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ร้องสอดทั้งสองเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ประกอบกับมาตรา ๒๙<sup>๒๕๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ และมาตรา ๑๐๗<sup>๒๕๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>๒๕๑</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๕๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๕๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๐๗ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

(๔) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

(๕) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง



พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวกรวม ๙ คน จึงได้อุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวกรวม ๙ คน มีใช้คุณธรรมที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ร้องสอดสิ้นสุดลง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้วินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกของสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ของผู้ร้องสอดทั้งสองซึ่งได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าสมาชิกภาพของผู้ร้องสอดทั้งสองไม่สิ้นสุด มีผลกระทบต่อสิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้

การที่มาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวมีคุณสมบัติแตกต่างจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด นั้น แม้ว่าเดิมจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๑ วินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสุขาภิบาลซึ่งมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้ใช้วิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลมอันมีผลเป็นการวางหลักในการวินิจฉัยคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยก็ตาม แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๕/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙) ฯ เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ศาลปกครองจึงต้องรับฟังตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี



สภาเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๙)ฯ คงบัญญัติเฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ส่วนบทบัญญัติที่ว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ และชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุที่ศาลจะเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๕ - อ.๑๐๖/๒๕๔๘)

## ๒.๒ การขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อันเนื่องมาจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ย่อมใช้บังคับกับกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุที่ราษฎรมีสถานีเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ด้วย และมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดคุณสมบัติด้วยเหตุดังกล่าว ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงตามมาตรา ๔๗ ตริ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ โดยนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพ อันเนื่องมาจากเหตุข้างต้นตามมาตรา ๔๗ ตริ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

### สรุปข้อเท็จจริง

นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านยังไม่พ้นกำหนดห้าปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๗ ตริ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา แทนตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกรณีดังกล่าวผู้สมัครสมาชิกสภาที่ไม่ได้รับเลือกตั้งได้เคยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งโดยไม่ชอบ เพราะเหตุข้างต้นมาแล้วโดยศาลมีคำสั่งยกคำร้องเนื่องจากผู้ร้องไม่ได้ร้องคัดค้าน



ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและคดีถึงที่สุดแล้ว ทั้งนี้ การร้องคัดค้านดังกล่าว มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ต้องกระทำก่อนการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐ วัน และต้องร้องคัดค้านต่อศาล จึงไม่ใช่กรณีที่เป็นอำนาจวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี นอกจากนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรณีให้ออกโดยการลงประชามติของราษฎรในหมู่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นการออกจากตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนที่จะมีการบัญญัติมาตรา ๔๗ ทวิ และมาตรา ๔๗ ตรี ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น มาตรา ๔๗ ทวิ และมาตรา ๔๗ ตรีดังกล่าว จึงย่อมไม่มีผลบังคับย้อนหลังไปเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการมีคำสั่งให้ออกข้างต้น ไม่ใช่กรณีการสั่งให้ออกตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ แทนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนได้ออกเสียงให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นได้บัญญัติเรื่องการออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามอนุมาตรา (๑) ถึงอนุมาตรา (๗) โดยอนุมาตรา (๖) ระบุว่า ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติแนวทางปฏิบัติในการออกจากตำแหน่งไว้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือกำหนดว่าการออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตราดังกล่าว จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อตรวจสอบและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกลงมติ ประกอบกับกรณีมาตรา ๔๗ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ระบุเพียงว่า “ไม่เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้นห้าปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งในกรณีใด ตามกฎหมายใด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว จะเห็นได้ว่ามุ่งใช้เฉพาะกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านนั้นประพฤติตนไม่เหมาะสม ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๗ ทวิ (๔) จึงย่อมใช้บังคับกับกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้บุคคลใดออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๖)



แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้  
ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒  
พฤษภาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้มาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
ถือได้ว่าเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีเคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน  
ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดี  
ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและทำให้  
สิ้นสมาชิกภาพตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๔) และมาตรา ๔๗ ตริ (๕)<sup>๒๕๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓)ฯ ดังนั้น  
คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดที่ อ.๑๙/๒๕๔๖)

---

<sup>๒๕๔</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ  
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ตริ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ทวิ

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ

(๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ



คดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน

๑. กรณีเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร

๑.๑ การพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติของบุคคล

การที่กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือจากจังหวัดนครพนมแจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมแล้ว แต่ไม่ได้เสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการภายในกำหนดเวลา ๔๕ วัน ตามแนวปฏิบัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และแม้ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในประเทศ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการแต่อย่างใด ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยอ้างเหตุผลในการตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งที่ได้มีการตรวจสอบไปแล้ว นั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งการให้ดำเนินขั้นตอนการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนและล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีมีบิดามารดาเป็นชาวญวนอพยพซึ่งเดินทางมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง โดยผู้ฟ้องคดีเกิดที่จังหวัดนครพนม และเรียนจบหลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนบ้านนาจอก (แรงประชาชน) จังหวัดนครพนม และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีได้แต่งงานกับบุคคลสัญชาติไทยจนมีบุตรรวม ๒ คน ต่อมา เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย ณ สำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม แต่ก็ไม่เคยได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด จนเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยอีกครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเรื่องนี้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีในครั้งที่สองล่าช้าเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการพิจารณาขอมีสัญชาติของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาประกอบการให้สัญชาติ อันถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ตาม แต่เนื่องจากการฟ้องขอให้พิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว



เป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล จึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าพระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ จะไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้สัญชาติไทยไว้ด้วย ก็ตาม แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๔.๓/ว ๒๘๓ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งเวียนแนวปฏิบัติในการพิจารณาให้สถานะทางกฎหมายแก่ผู้อพยพในจังหวัดต่าง ๆ ถือปฏิบัติ โดยกำหนดให้เมื่อกระทรวงมหาดไทยรับคำร้องและบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานส่วนกลาง ตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องและประมวลผลการตรวจสอบพร้อมมติคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อกลั่นกรองนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการให้สถานะตามกฎหมายภายใน ๔๕ วัน นับแต่ ได้รับผลการพิจารณาจากจังหวัด ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับหนังสือจากจังหวัด นครพนมแจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนม ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการภายใน กำหนดเวลา ๔๕ วัน ตามแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางตรวจสอบผู้ขอสัญชาติเพิ่มเติม ทำให้ต้องมีการจัดส่ง ข้อมูลของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบเพิ่มเติม และแม้ต่อมาเมื่อสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ในประเทศ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอคำร้องของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการ แต่อย่างใด ทั้งที่การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีได้เสร็จสิ้นครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมที่จะ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการได้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แก่ชนกลุ่มน้อย ได้มีมติให้ส่งคำร้องชาวเวียตนามอพยพที่ยื่นขอสถานะตามกฎหมายที่ค้างอยู่ที่ กระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคำร้องของผู้ฟ้องคดี ไปให้จังหวัดดำเนินการพิมพ์ ลายนิ้วมือเพื่อตรวจสอบความมีตัวตนอยู่จริง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและข้อมูล ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและยาเสพติด และนำผลการ ตรวจสอบเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดและเสนอคณะกรรมการระดับกระทรวง เพื่อพิจารณาต่อไป นั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างให้การพิจารณาให้สัญชาติ ผู้ฟ้องคดีที่ล่าช้าอยู่แล้วฟังขึ้นแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งการให้ดำเนินขั้นตอน การตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนและล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณา คำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๑)





## ๑.๒ ประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน

การมีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๒๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายอำเภอออกประกาศจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ซึ่งเป็นกรดำเนินการตามหนังสือสั่งการของอธิบดีกรมการปกครองโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอ ประกาศดังกล่าวจึงเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น นายอำเภอจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคนทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าว และสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๒๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อนายอำเภอไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่ามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๒๔๔-๒๔๖</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ชลช ชลช

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่ก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ชลช

ชลช

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกคำสั่งในวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายอำเภอแม่เมาะได้มีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคลจำนวน ๑,๒๔๓ คน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๖๐ คน ออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) อันเป็นผลมาจากชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอแม่เมาะร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยว่ามีการทุจริตในการทำบัตรประจำตัวประชาชนและแก้ไขสัญชาติโดยมิชอบ กรมการปกครองจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยตรวจสอบหลักฐานคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ของอำเภอแม่เมาะ และเห็นว่ามีการร้องจำนวน ๓๗๖ คำร้อง รายการบุคคลจำนวน ๑,๒๔๓ คน มีประวัติเป็นชนกลุ่มน้อยและไม่มีสัญชาติไทย อธิบดีกรมการปกครองจึงสั่งการให้นายอำเภอแม่เมาะดำเนินการจำหน่ายรายการที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่เมาะดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การมีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอแม่เมาะ เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร ทำให้บุคคลซึ่งเดิมเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) รวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีสัญชาติไทยและต้องคืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทางราชการจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกับคำสั่งที่นายอำเภอแม่เมาะคนก่อนได้เคยมีคำสั่งอนุมัติตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และออกบัตรประจำตัวประชาชน การที่นายอำเภอแม่เมาะคนปัจจุบันได้ออกประกาศจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของอธิบดีกรมการปกครองโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอ ประกาศดังกล่าวจึงเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอแม่เมาะในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น นายอำเภอแม่เมาะจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคนได้ทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าวและสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใดๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายอำเภอแม่เมาะจะอ้างว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน อันจะทำให้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงแล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันไม่ได้ เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกัน เมื่อนายอำเภอแม่เมาะไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบก่อนออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่ามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายพิพากษาให้เพิกถอนประกาศและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๗/๒๕๔๘)



## ๒. กรณีเกี่ยวกับงานทะเบียนอาวุธปืน

### ๒.๑ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน

การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการจะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการดังกล่าว โดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของบุคคล จะสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีความจำเป็นและชอบด้วยเหตุผล

การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวสำหรับประชาชนทั่วไปกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทไว้แตกต่างกัน นั้นเนื่องจากข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ส่วนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผัน สำหรับข้าราชการอื่นที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต ฉะนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐<sup>๒๕๗</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๕๑๔.๔๑๒/๗๕๑๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และที่ได้แก้ไข

<sup>๒๕๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม



เพิ่มเติมตามบันทึกข้อความสำนักงานผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปป ๒๑) ที่ ๐๐๐๑ (ปป ๒๑)/๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีมีเงินฝากในสถาบันการเงินหรือ พันธบัตรรัฐบาลหรือสลากออมสินไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งอาวุธปืน ที่ขออนุญาตมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว เป็นการปฏิบัตินอกเหนือไปจากมาตรา ๑๓<sup>๒๕๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในการพิจารณา อนุญาตตามคำร้องขอข้างต้น รวมถึงไม่มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือกำหนด เงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขออนุญาต นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา อนุญาตของประชาชนทั่วไปกับของข้าราชการมีความแตกต่างกันอันมีลักษณะเป็นการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงฟ้องขอให้ศาลยกเลิกกฎหรือระเบียบ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๒<sup>๒๕๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>๒๕๕-๒๕๕</sup>พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ หรือ มาตรา ๒๕๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำโดยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่ว

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่น นอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑ (๒) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริต หรือจิตต์ฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๘) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ห้ามมิให้ออกให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาตน้อยกว่าหกเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๒ ให้เจ้าพนักงานต่อไปนี้ มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน มีอาวุธปืนติดตัวไปได้ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) อธิบดีกรมตำรวจ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และทั่วราชอาณาจักร

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือถ้าผู้รับใบอนุญาตแสดงตนให้เป็นที่หวาดเสียวต่อประชาชน ผู้ออกใบอนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกให้ตามมาตรานี้โดยมีกำหนดระยะเวลา หรือจะสั่งเพิกถอนเสียก็ได้



มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยในการใช้ดุลพินิจนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธปืน หรือเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินที่อาจถูกประทุษร้าย หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน และเพื่อให้การควบคุมอาชญากรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้การอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงมีลักษณะเป็นการกำหนดวิธีการทำงานอันเป็นระเบียบแบบแผนภายในราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติราชการในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในกรอบแนวทางเดียวกัน โดยใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้

สำหรับกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวสำหรับประชาชนทั่วไปกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทไว้แตกต่างกัน เช่น กำหนดที่จะไม่พิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้ใดที่ขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวโดยมีขนาดกว้างของปากลำกล้องปืนเกินกว่า .๓๘ นิ้ว ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการประเภทอื่น หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต นั้น เห็นว่า เนื่องจากข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อนเข้าดำรงตำแหน่งได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาอย่างเข้มงวดแล้ว ส่วนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผัน สำหรับข้าราชการอื่นที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวนั้น เมื่อปรากฏว่า อาวุธปืนที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตมีขนาดปากลำกล้อง .๔๕ นิ้ว ซึ่งเกินกว่าหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้จะปรากฏว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่ยื่นขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวจะต้องมีเงินฝากในสถาบันการเงินอย่างน้อยหนึ่งล้านบาท โดยมีการฝากมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ส่วนที่



กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยยังไม่มีผลใช้บังคับในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นเสียไปแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๕๐)

## ๒.๒ การใช้บังคับหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน

การมีหนังสือขอให้นายอำเภอในฐานะนายทะเบียนอาวุธปืนพิจารณาคำขอใหม่ แต่เป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงที่มีพยานหลักฐานใหม่ จึงไม่อาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งจะทำให้นายอำเภอพิจารณาคำขอใหม่ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๒๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายอำเภอไม่พิจารณาให้ใหม่ตามคำขอ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

เมื่อหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปเพื่อให้นายทะเบียนทุกจังหวัดยึดถือเป็นแนวทางในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใดแล้วแต่หลักฐานแห่งความจำเป็นของแต่ละบุคคล โดยมีได้วางหลักเกณฑ์มาเพื่อจำกัดสิทธิมิให้บุคคลใดมีอาวุธปืน ประกอบกับเมื่อหนังสือฉบับดังกล่าวออกโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลนายอำเภอผู้ซึ่งเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอ นั้น ๆ เพื่อวางแนวทางปฏิบัติให้ถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทุกจังหวัด กรณีจึงมิได้ขัดต่อหลักมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

### สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะนายทะเบียนอาวุธปืนประจำอำเภอเมืองเชียงใหม่ เพื่อขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอก ได้แก่ ปืนพกกึ่งอัตโนมัติขนาด ๙ มม. และปืนพกขนาดกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๐ นิ้ว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนขนาด ๙ มม. แต่กรณีคำขอมีอาวุธปืนขนาด .๔๐ นิ้ว เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติ

<sup>๒๖๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๔ เมื่อคุณกรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ



อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๕๙๐ เห็นควรอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจำนวนอาวุธปืนในความครอบครองของผู้ฟ้องคดี ตรวจสอบหลักฐานแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนจำนวน ๑๗ กระบอก หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้วยวาจาหลายครั้งเกี่ยวกับผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ได้รับคำตอบว่าผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมส่งเอกสารการเป็นสมาชิกชมรมกีฬายิงปืนมาเพื่อประกอบการพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จำนวนอาวุธปืนในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีนั้น น่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับหนังสือตอบ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอทราบผลการพิจารณาอีกครั้ง แต่ไม่ได้รับหนังสือตอบอีก จึงนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอเมืองเชียงใหม่ ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน ตามมาตรา ๗<sup>๒๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมีและใช้ปืนพกกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๐ นิ้ว ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปืนสั้นและปืนยาวอยู่ในความครอบครองแล้ว จำนวน ๑๕ กระบอก จึงน่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว เนื่องจากหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามข้อ ๕ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ กำหนดว่า บุคคลควรมีอาวุธปืนได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือ ปืนสั้นและปืนยาว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งปฏิเสธการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอไว้และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอให้พิจารณาคำขอใหม่ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นสมาชิกชมรมยิงปืน ก็มีใช้พยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอใหม่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาให้ใหม่ตามคำขอจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

<sup>๒๖๐</sup> พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซ้อม มี ใช้ สั่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่



เมื่อหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นกฎหมายมีผลบังคับเป็นการทั่วไปเพื่อให้นายทะเบียนทุกจังหวัดยึดถือเป็นแนวทางในการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานแห่งความจำเป็นของแต่ละบุคคล ไม่ได้วางหลักเกณฑ์มาเพื่อจำกัดสิทธิไม่ให้ บุคคลใดมีอาวุธปืน จึงไม่ขัดกับมาตรา ๓๐<sup>๒๖๒</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และโดยที่หนังสือดังกล่าวออกโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อวางแนวทาง ปฏิบัติให้ถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทุกจังหวัด จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด และตามที่ ข้อ ๕ ของหนังสือดังกล่าวได้กำหนดว่า ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใดแล้วแต่หลักฐาน แห่งความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงไม่เป็นการตัดดุลพินิจในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะใช้ดุลพินิจตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปืนอยู่ในความครอบครองขณะที่ ยื่นคำร้องขอมีและใช้ปืนพกกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๐ นิ้ว อยู่แล้ว จำนวน ๑๕ กระบอก เป็นการ เพียงพอแก่กรณีแห่งความจำเป็นในการป้องกันตัวและทรัพย์สิน หรือในการกีฬาแล้ว จึงไม่ใช่ การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๕๐)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

#### ๓.๑ การเพิกถอนการจดทะเบียนของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของบริษัทซึ่งได้นัดเรียกหรือได้ประชุมหรือได้ลงมติ โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติในลักษณะหุ้นส่วนและบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท นั้น หากไม่มีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทขอให้ เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว หรือขอเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตาม มาตรา ๑๑๙๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือศาลสั่งยกคำฟ้องหรือคำร้อง ขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ข้างต้น ต้องถือว่ามติของที่ประชุมใหญ่วิสามัญผู้ถือหุ้นในครั้งนั้นยังมีอยู่และใช้บังคับได้

<sup>๒๖๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางการหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม





### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ เป็นผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีนาย ช. และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทน ต่อมา นาย ช. ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นจำเลยในคดีแพ่งว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ แสดงหลักฐานเท็จว่าที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีมติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามคำขอจดทะเบียนที่ ๒๗๗/๒๕๓๗ ขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงอำนาจกรรมการจากนาย ช. และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามคำขอ ต่อมาศาลแพ่งพิพากษายกฟ้อง แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ชำรงต้น หลังจากนั้นในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ศาลแพ่งได้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อทำการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่ ๒๗๗/๒๕๓๗ ซึ่งขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ รวมทั้งได้เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนที่เกิดขึ้นในภายหลังคือคำขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ ที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ ด้วย โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเมื่อได้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ แล้ว ผู้ขอจดทะเบียนย่อมเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจกระทำการแทนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนการจดทะเบียนซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอที่เกิดขึ้นในภายหลังดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของบริษัทซึ่งได้นัดเรียกหรือได้ประชุมกัน หรือได้ลงมติฝ่าฝืน บทบัญญัติในลักษณะหุ้นส่วนและบริษัทแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น หากไม่มีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่หรือขอเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ หรือศาลสั่งยกคำฟ้องหรือคำร้องขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว มติของที่ประชุมใหญ่นั้นก็ต้องถือว่ายังมีอยู่และใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๑๙๕<sup>๒๖๓</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีการฟ้องขอให้เพิกถอนเฉพาะมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ และศาลอุทธรณ์พิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นดังกล่าว โดยไม่มีกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ ครั้งที่ ๓/๒๕๓๘ ครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ และครั้งที่ ๑/๒๕๔๒ ซึ่งเป็นมติที่ได้มีการนำมาขอจดทะเบียนที่ ๕๙๕/๒๕๓๗ ที่ ๔๓๒/๒๕๓๘ และที่ ๕๒๙/๒๕๔๒ มติของที่ประชุม

<sup>๒๖๓</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๑๙๕ การประชุมใหญ่นั้นถ้าได้นัดเรียกหรือได้ประชุมกัน หรือได้ลงมติฝ่าฝืนบทบัญญัติในลักษณะนี้ก็ดี หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัทก็ดี เมื่อกรรมการหรือผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดร้องขึ้นแล้ว ให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่อันผิดระเบียบนั้นเสีย แต่ต้องร้องขอภายในกำหนดเดือนหนึ่งนับแต่วันลงมตินั้น



ผู้ถือหุ้นดังกล่าวจึงต้องถือว่ายังมีอยู่และใช้บังคับได้ สำหรับคำขอจดทะเบียนที่ ๙๐๙/๒๕๓๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ยื่นคำขอเมื่อมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ ซึ่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรรมการยังมีอยู่และใช้ได้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะเพิกถอนเฉพาะการจดทะเบียนที่ได้มีการยื่นคำขอจดทะเบียนโดยอาศัยมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ ซึ่งศาลอุทธรณ์พิพากษาให้เพิกถอนเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอจำนวน ๔ คำขอ ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งเกิดภายหลังมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้โดยชอบ คำสั่งในส่วนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัด ที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เฉพาะส่วนที่เพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒/๒๕๔๗)

### ๓.๒ การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท

มาตรา ๑๑๕๙<sup>๒๖๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการไว้ครบตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว ต่อมากรรมการบางส่วนมีเหตุที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป กรรมการที่เหลืออยู่ที่อาจจะไม่ครบจำนวนอันเป็นองค์ประชุม ซึ่งก็ยังสามารถดำเนินกิจการของบริษัทต่อไปได้ โดยเพิ่มจำนวนกรรมการให้ครบตามจำนวน หรือโดยการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้สิทธิแก่ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่จะสามารถแต่งตั้งกรรมการของบริษัทในจำนวนที่น้อยกว่าที่กำหนดในข้อบังคับได้ ดังนั้น เมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพียง ๖ คน จึงเป็นการขัดต่อข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีที่กำหนดให้คณะกรรมการมีจำนวน ๗ คน

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทจำกัด ตามข้อบังคับของผู้ฟ้องคดี กำหนดให้มีกรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งได้รับเลือกจากผู้ถือหุ้นแต่ละหมวดของผู้ฟ้องคดีอันมีอยู่ด้วยกัน ๖ หมวด ได้แก่ หมวด ก หมวด ข หมวด ค หมวด ง หมวด จ และหมวด ฉ โดยในหมวด ค จะมีกรรมการได้ ๒ คน ผู้ฟ้องคดีได้ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ที่ประชุมมีมติให้ถอดถอนกรรมการออกทั้งหมด แล้วให้ผู้ถือหุ้นในหมวด ค เสนอชื่อนาง อ. และนาย อ. แต่ที่ประชุมมีมติแต่งตั้งเพียงนาง อ. เท่านั้น และให้ผู้ถือหุ้นในหมวด ค

<sup>๒๖๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๑๕๙ ในจำนวนกรรมการนั้น แม้ตำแหน่งจะว่างไปบ้างกรรมการที่มีตัวอยู่ก็ย่อมทำกิจการได้ แต่ถ้าในเวลาใดจำนวนกรรมการลดน้อยลงกว่าจำนวนอันจำเป็นที่จะเป็นองค์ประชุมได้ตลอดเวลาเช่นนั้น กรรมการที่มีตัวอยู่ย่อมทำกิจการได้เฉพาะแต่ในเรื่องที่จะเพิ่มกรรมการขึ้นให้ครบจำนวนหรือนัดเรียกประชุมใหญ่ของบริษัทเท่านั้น จะกระทำกิจการอย่างอื่นไม่ได้



เสนอชื่อกรรมการที่เหลืออีก ๑ คน เข้ามาใหม่ แต่ผู้ถือหุ้นดังกล่าวมิได้เสนอรายชื่อผู้ใด จึงมีรายชื่อกรรมการที่ประชุมผู้ถือหุ้นมีมติแต่งตั้งเพียง ๖ คน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเพื่อขอจดทะเบียนกรรมการใหม่ต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้หาหรือกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้วจึงมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นเพื่อแต่งตั้งกรรมการให้ครบ ๗ คน ซึ่งผู้ถือหุ้นในหมวด ค ก็ยังเสนอชื่อ นาย อ. อยู่เช่นเดิม ที่ประชุมจึงมีมติให้เลื่อนการพิจารณาออกไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีจึงได้เรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นอีก แต่ผู้ถือหุ้นในหมวด ค ก็ไม่เสนอชื่อผู้ถือหุ้นในหมวดของตน เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ ที่ประชุมจึงให้คณะกรรมการของผู้ฟ้องคดีเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง เป็นผลให้ นาง ว. ผู้ถือหุ้นในหมวด ก ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ทำให้มีกรรมการครบ ๗ คน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนเนื่องจากเห็นว่าคำขอจดทะเบียนนี้ ได้ถือเอาผลของการถอดถอนกรรมการที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งกรรมการ การแต่งตั้งกรรมการจึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นของผู้ฟ้องคดีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพียง ๖ คน ขาดกรรมการที่มาจาก การเสนอชื่อของผู้ถือหุ้นในหมวด ค ๑ คน เป็นการขัดต่อข้อบังคับของผู้ฟ้องคดี ข้อ ๑๒.๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีจำนวน ๗ คน ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาตรา ๑๑๕๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการไว้ครบตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว ต่อมากรรมการบางส่วนมีเหตุที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป กรรมการที่เหลืออยู่ที่อาจจะไม่ครบจำนวนอันเป็นองค์ประชุมซึ่งก็ยังสามารถดำเนินกิจการของบริษัทต่อไปได้ โดยเพิ่มจำนวนกรรมการให้ครบตามจำนวน หรือโดยการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้สิทธิแก่ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่จะสามารถแต่งตั้งกรรมการของบริษัทในจำนวนที่น้อยกว่าที่กำหนดในข้อบังคับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากกรรมการของผู้ฟ้องคดีมีจำนวนไม่ครบ ๗ คน ตามข้อบังคับของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องและตรงตามประเด็นที่พิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว



เมื่อคณะกรรมการของผู้ฟ้องคดีได้เลือกนาง ว. ผู้ถือหุ้นในหมวด ก เป็นกรรมการ ทั้งที่กรรมการดังกล่าวจะต้องมาจากผู้ถือหุ้นในหมวด ค ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากผู้ถือหุ้นในหมวดนั้น จึงขัดต่อข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีในข้อ ๑๓.๔<sup>๒๖๔</sup> ประกอบกับข้อ ๑๒.๒<sup>๒๖๖</sup> ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้ปรากฏชื่อนาง ว. เป็นกรรมการของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน คำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อคำสั่งไม่รับจดทะเบียนชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๕๐)

<sup>๒๖๔</sup> ข้อ ๑๓.๔ ที่กำหนดว่า ในการประชุมผู้ถือหุ้นจะต้องเลือกกรรมการแทนที่กรรมการซึ่งจะต้องออกตามวาระหรือแทนกรรมการซึ่งถูกถอดถอนโดยให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นในคราวนั้นเลือกตั้งกรรมการได้โดยปฏิบัติตามวิธีการดังระบุไว้ในข้อ ๑๓ ถ้าที่ประชุมผู้ถือหุ้นไม่เลือกตั้งกรรมการใหม่ ก็ให้กรรมการซึ่งยังคงมีหน้าที่อยู่นั้นเลือกตั้งกรรมการใหม่แทนที่กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งหรือถูกถอดถอน

<sup>๒๖๖</sup> ข้อ ๑๒.๒ ที่กำหนดให้ผู้ถือหุ้นของแต่ละหมวดเสนอชื่อผู้ถือหุ้นของตนในหมวดนั้นๆ หมวดละ ๑ คน ยกเว้นผู้ถือหุ้นหมวด ค ให้มีจำนวน ๒ คน เพื่อให้ที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้นเลือกตั้งเป็นกรรมการด้วย



## คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. กรณีเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิด

๑.๑ ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นโยบายของรัฐบาล และหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังที่ให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการที่ว่างอยู่ การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่ได้ใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านที่ว่างอยู่ ถือเป็นกรกระทำละเมิดโดยจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนสันกำแพงฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเช่าซื้อให้แก่นางสาว ส. โดยไม่ได้จัดให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักครูที่ว่างอยู่ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการส่งอนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ส่งอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในสังกัด เมื่อนางสาว ส. ข้าราชการครูโรงเรียนสันกำแพง ได้มีหนังสือขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นโยบายของรัฐบาล และหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง ที่ให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการที่ว่างอยู่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าบ้านพักครูเลขที่ ๑๗๐/๗ เป็นบ้านว่าง



ที่จะต้องจัดให้ข้าราชการครูเข้าอยู่อาศัยแทนที่การพักอาศัยของข้าราชการที่ได้อาศัยหรือพร้อมจะย้ายออกไปตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้นางสาว ส. เข้าพักอาศัยบ้านพักครูดังกล่าว แต่ได้อนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเรื่อยมาทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อันถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒๕๕๒)

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแข่งรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหัน ข้อเท็จจริงที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเพียงประการเดียวยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการออกคำสั่งที่ยังไม่มีเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้มีการออกคำสั่งขึ้น

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ของเทศบาลเมืองสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับมอบหมายให้ขับรถบรรทุกตู้พลาเจ้าหน้าที่ไปติดต่อราชการที่จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อขับมาถึงบริเวณผาเสวย อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้มีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแข่งรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาอย่างกะทันหันในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดี ในระยะกระชั้นชิด ผู้ฟ้องคดีจึงหักรถหลบไปทางด้านขวา รถยนต์ตู้คันที่ผู้ฟ้องคดีขับมาจึงไถลไปชนกับรถยนต์บรรทุกสิบล้อได้รับความเสียหาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๕๒,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความระมัดระวัง อีกทั้งเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ



ในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเพียงว่า “น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้ง” เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งจริง แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้ แสดงให้เห็นว่า ในภาวะที่มีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามา ในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหัน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้รถยนต์ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นเลย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่แจ้ง เพียงประการเดียว ยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดเหตุละเมิดในครั้งนี้ เนื่องจาก ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีรถยนต์บรรทุกกระบะขับแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีในระยะกระชั้นชิดด้วย เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ยังไม่มีเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้มีการออกคำสั่ง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง<sup>๒๖๗</sup> ประกอบกับมาตรา ๘<sup>๒๖๘</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พิพากษาให้เพิกถอน คำสั่งเทศบาลเมืองสกลนครดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๒)

**การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ อนุมัติให้จ่ายเงินของทางราชการโดยไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการ ขออนุมัติเบิกจ่ายซึ่งปรากฏพิรุณโดยชัดแจ้ง ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**

<sup>๒๖๗-๒๖๘</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วน แห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคน ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นกำหนดอายุความ หนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นอดีตข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการดำเนินงานร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายในเรือนจำส่อไปในทางทุจริต โดยผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวปรากฏว่า มีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังยกยอกเงินจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งรับราชการเป็นผู้อำนวยการเรือนจำจังหวัด พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่และขาดความระมัดระวังอย่างมาก ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้เงินไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ นั้น ศาลวินิจฉัยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยในส่วนที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำวินิจฉัยในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงร้อยละ ๕๐

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ซื้อสินค้าและอนุมัติให้จ่ายเงินค่าสินค้า โดยในการอนุมัติจ่ายค่าสินค้ามีเจ้าหน้าที่การเงินเป็นผู้รวบรวมเอกสารประกอบการเบิกจ่าย ประกอบด้วยเอกสารใบขออนุมัติจ่ายเงินค่าสินค้า บิลเงินสดที่มีลายมือชื่อของผู้รับเงิน ใบส่งของซึ่งต้องมีลายมือชื่อของผู้ส่งของ ลายมือชื่อของคณะกรรมการตรวจรับสินค้า และลายมือชื่อของผู้รับของและใบขออนุมัติซื้อสินค้า เพื่อเสนอต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินทั้งที่หลักฐานประกอบการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินมีพิรุณ เช่น ใบขออนุมัติซื้อสินค้ามีการใช้น้ำยาลบคำผิด ลบวัน เดือน ปี และลงวัน เดือน ปี ใหม่ ใบส่งของลงลายมือชื่อคณะกรรมการตรวจรับสินค้าไม่ครบ รวมทั้งมีลายมือชื่อผู้จัดการร้านที่ลาออกจากราชการแล้ว ซึ่งการตรวจสอบของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นการกลั่นกรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกขั้นตอน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขาดความระมัดระวังไม่ตรวจสอบให้รอบคอบทั้งที่สามารถตรวจสอบได้ ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการตรวจรับสินค้านั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าไปพร้อมกันกับการที่ต้องทำหน้าที่เวรรักษาการณประตูเรือนจำ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่ไม่อาจจะทิ้งไปปฏิบัติหน้าที่อื่นได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง ก็ต้องถือว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕





ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ด้วยเหตุที่ความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของทางราชการ จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกจากส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย พิพากษาให้หักส่วนความรับผิดชอบอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘ - อ.๓๓๙/๒๕๕๙)

**๑.๒ การร่วมรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำละเมิด และการหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้**

ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังตามภาวะและวิสัยของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ จะสามารถกระทำได้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาบกพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนที่เป็นความรับผิดชอบหรือข้อบกพร่องของหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วยการพิจารณาเรียกให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องพิจารณาหักส่วนความรับผิดชอบหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นจะต้องรับผิดชอบด้วย ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสรรพากรอำเภอฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงยกยอกเงินภาษีซึ่งประชาชนนำมาชำระไป โดยใช้วิธีนำเช็คของบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้เช็คที่ส่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดทางแพ่งแต่อย่างใด และได้ส่งสำนวนให้



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปล่อยให้ปลงศพได้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จนเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาแยกเงินภาษีอากรไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่ทราบว่ามีจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้มีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาทุจริตแยกเงินภาษีอากรในขั้นตอนแลกซื้อแคชเชียร์เช็คไปได้โดยง่าย ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลที่มีหน้าที่ดังเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลและตรวจสอบด้วยความรอบคอบ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ยุ่งยาก สามารถกระทำได้อย่างง่ายและอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะสามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันได้รับเช็คที่ชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับ และเป็นของผู้ใดบ้าง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรก็จะทำให้ทราบได้ว่ามีเช็คที่นำส่งคลังเพิ่มขึ้นจากสมุดทะเบียนคุมเช็คหรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ แต่มิได้ควบคุมดูแลผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวทุจริตแยกเงินของทางราชการไป จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้นตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจาก



อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละละเลยตลอดมา นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ เพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้การกระทำการต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำความทุจริตชดเชยค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด ตามลำดับนั้น มีผลเท่ากับเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย มาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงิน อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย จึงมีเหตุอันสมควรนำส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว มาหักออกร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำความทุจริตต้องชดเชยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่ถูกยกออกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบส่วนร้อยละ ๔๐ และ ๖๐ ของจำนวนเงินร้อยละ ๒๐ ดังกล่าวตามลำดับ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ และที่ อ.๗๓/๒๕๕๐)

### ๑.๓ ระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีข้อความขัดหรือแย้งและมีผลเป็นการยกเว้นมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง<sup>๒๖๙</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ได้มี

<sup>๒๖๙</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด



ข้อความขัดหรือแย้งหรือมีผลเป็นการยกเลิกในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแต่อย่างใด การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับจากวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจนถึงวันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนำเงินค่าสินไหมทดแทนไปชำระ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความ

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการในสังกัดกรมศุลกากร ตำแหน่งศุลกากรักษ์ ๓ มีหน้าที่ร้อยดวงตรา ตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ภายหลังจากที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้า และควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์แล้ว ฟ้องว่า อธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบนายตรวจศุลกากรในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ช่วยเหลือนายตรวจศุลกากรในการควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ แต่กลับลงนามในเอกสารประกอบการส่งออกว่ามีสินค้าส่งออกจริง อันเป็นช่องทางให้ บริษัท อ. ทูจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด และมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับ



มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลเป็นการยกเลิก  
 มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิ  
 เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด  
 โดยปริยายแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัท อ. ทูจริตในการขอรับเงิน  
 ชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่มีการ  
 กระทำละเมิดโดยผิดกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่กรมศุลกากร สาเหตุสืบเนื่องมาจากการ  
 ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรมศุลกากรได้รับความ  
 ความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๓๙๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน  
 ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบกับนายตรวจศุลกากรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็น  
 เงินจำนวน ๗,๙๖๕.๘๗ บาท และเมื่อนับจากวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ อันเป็นวันที่ทำละเมิด  
 ถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งกรมศุลกากรให้ผู้ฟ้องคดี  
 นำเงินค่าสินไหมทดแทนไปชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับแจ้งหรือรับทราบ  
 คำสั่งดังกล่าว ก็เป็นเวลาเกินกว่าสิบปีแล้ว ดังนั้น จึงต้องถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่ง  
 กรมศุลกากร ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
 เฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๗,๙๖๕.๘๗ บาท  
 แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย  
 อันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความตามนัยมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง  
 และพาณิชย์ คำสั่งกรมศุลกากรเฉพาะในส่วนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรที่ ๓๙๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘  
 เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าว (คำพิพากษา  
 ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖/๒๕๕๒)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### ๒.๑ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย

#### ๒.๑.๑ การก่อสร้างและขยายถนนในที่ดินของเอกชน

สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ  
 การจะนำที่ดินที่มีเจ้าของครอบครองอยู่ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หากประชาชน  
 ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม มีเพียงวิธีการเดียวที่รัฐจะสามารถนำที่ดินนั้นไปใช้  
 ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ คือ การออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน จะใช้อำนาจโดยผลการ  
 เข้ายึดถือครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย  
 รongรับหาได้ไม่ ฉะนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองเข้าชูดินของเอกชนเพื่อถม



ในการก่อสร้างและขยายถนนโดยที่เอกชนไม่ยินยอม และไม่มีกฎหมายเวนคืนที่ดินของเอกชน จึงเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจตามกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๒๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ก่อสร้างและขยายแนวถนนเลียบริมฝั่งแม่น้ำโขงบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกินจากที่ผู้ฟ้องคดียินยอม จากเดิม ๖ เมตร เป็น ๘ เมตร และมีไหล่ทางอีกข้างละ ๒ เมตร โดยไม่ได้มีการออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน และไม่ได้เข้าเจรจาขอซื้อที่ดินที่จำเป็นต้องใช้ในการขยายเส้นทางกับราษฎรเจ้าของที่ดิน รวมทั้งไม่ได้ขอความยินยอมจากราษฎรแต่อย่างใด ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกองบัญชาการทหารสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และจังหวัดมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาเรื่องเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากการขยายถนนดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การใช้อำนาจในการดำเนินการก่อสร้างและขยายถนนเลียบริมฝั่งแม่น้ำโขงตามโครงการของหน่วยเฉพาะกิจหมู่บ้านป้องกันชายแดน ๑๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบแล้วว่าการก่อสร้างและขยายเส้นทางดังกล่าวต้องดำเนินการในที่ดินที่มีราษฎรครอบครองทำประโยชน์โดยมีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ได้ขอความยินยอมจากราษฎรผู้ที่อาจได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างและขยายถนนดังกล่าว ซึ่งแม้จะปรากฏหลักฐานตามรายงานการประชุมชี้แจงราษฎรในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ของอำเภอดอนตาลว่า ก่อนดำเนินโครงการได้มีการสอบถามความต้องการจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านแล้ว แต่ไม่ได้สอบถามราษฎรเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลาก็ตาม แต่เห็นได้ว่าโครงการดังกล่าวเริ่มเสนอเข้าสู่การพิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้รับงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีเวลาพิจารณาโครงการดังกล่าวเป็นระยะเวลา ๔ ปี หากเอาใจใส่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะมีราษฎรบางส่วน (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ยินยอมให้ก่อสร้างและขยายเส้นทางตามโครงการดังกล่าวโดยที่ไม่ได้ค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ควรจะชะลอโครงการไว้แล้วดำเนินการแก้ปัญหาให้กับผู้ฟ้องคดีเพื่อยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องค่าทดแทนที่ดินเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กลับพยายามเจรจาไม่ให้ผู้ฟ้องคดีขัดขวางการก่อสร้างทางและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ ทั้งที่ทราบดีว่าไม่มีงบประมาณเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการดำเนินการก่อสร้างและขยายถนน เลียบแม่น้ำโขงสายตอนตล - ท่าไค้ นายอำเภอตอนตลเป็นผู้จัดทำโครงการเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และขอรับการสนับสนุนงบประมาณการก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว จึงถือได้ว่านายอำเภอตอนตลและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาถนนสายตอนตล - ท่าไค้ อันเป็น ทางสาธารณประโยชน์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติภารกิจ ที่ได้รับมอบหมายในการก่อสร้างและขยายถนนเลียบแม่น้ำโขงสายตอนตล - ท่าไค้ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการด้วย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๕๑)

### ๒.๑.๒ การจ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งติดภาระจำนอง

การที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน ซึ่งติดภาระจำนองให้แก่เจ้าของที่ดินโดยไม่แจ้งให้ผู้รับจำนองทราบ อันเป็นผลมาจาก การที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องเฉพาะที่เป็นสำเนา เอกสาร ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบจากต้นฉบับของเอกสารได้ ทำให้ตรวจสอบ ไม่พบว่าที่ดินดังกล่าวติดภาระจำนอง เป็นเหตุให้ผู้รับจำนองไม่ได้รับเงินค่าทดแทน เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อผู้รับจำนองซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่แท้จริง กรมทางหลวงจึงต้องจ่ายเงิน ค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสิน ให้แก่ผู้รับจำนอง

#### สรุปข้อเท็จจริง

เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ที่ถูกเวนคืน โดยตรวจสอบพยานหลักฐานเฉพาะสำเนาโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ รับรอง แต่ไม่ได้ตรวจสอบต้นฉบับของโฉนดที่ดิน ทำให้ไม่ทราบถึงการจำนองที่ดิน เป็นผลให้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจำนองที่ดินดังกล่าวไม่ได้รับชำระหนี้จากเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน เต็มจำนวน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กรมทางหลวงชำระค่าทดแทนในส่วนที่ขาดไป จำนวน ๖,๗๗๒,๖๗๙.๘๗ บาท (ซึ่งเป็นค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เนื่องจากตามนัยมาตรา ๒๙<sup>๒๗๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นมีการจดทะเบียนจำนองหรือไม่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการชำระเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดบ้างนั้น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องแน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่แท้จริง มิใช่จะใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ อีกทั้งต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังรอบคอบเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือต่อบุคคลอื่น เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโดยตรวจสอบเพียงสำเนาโฉนดที่ดินซึ่งผู้ยื่นขอรับเงินค่าทดแทนนำมาแสดง ทั้งที่อยู่ในภาวะที่สามารถตรวจสอบต้นฉบับโฉนดที่ดินได้จากสำนักงานที่ดิน หรือเรียกให้ผู้ยื่นขอรับเงินค่าทดแทนนำต้นฉบับโฉนดที่ดินมาแสดง ทำให้ไม่ทราบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนติดภาระจำนอง จึงไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับจำนองทราบถึงการเวนคืนที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับชำระหนี้จากเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับชำระหนี้เงินค่าทดแทนที่ดิน อันเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้กรมทางหลวงนำเงินค่าทดแทนจ่ายให้แก่คู่กรณีผู้มีสิทธิต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๔๘)

### ๒.๑.๓ การติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า (ตู้จ่ายไฟและควบคุมระบบไฟฟ้าทั้งหมด)

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่แน่นอน และต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งระหว่างความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ หากการดำเนินการใด

<sup>๒๗๐</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดเชยจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณี ยังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพินยอมและ มีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล





มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นตามนัยมาตรา ๒๙<sup>๒๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

เจ้าของอาคารทาวน์เฮ้าส์ฟ้องว่า กรมทางหลวงชนบท (กรมโยธาธิการ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า (ตู้จ่ายไฟและควบคุมระบบไฟฟ้าท้องถิ่น) บนทางเท้า ทำให้เกิดขวางทางเข้าออกอาคารและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพค้าขายของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้บอกกล่าวหรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถร้องคัดค้านการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการย้ายตู้วงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เหตุผลว่าตำแหน่งที่ติดตั้งอยู่บนทางเท้าและอยู่บนเขตทางที่ได้เวนคืนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประกอบกับได้มีการติดตั้งอยู่บริเวณหน้ารั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะรื้อรั้วออกแล้วก่อสร้างเป็นโครงหลังคาเหล็กมุงกระเบื้องขยายออกมาชิดตลอดแนวรั้วบ้านเดิมเพื่อทำเป็นร้านจำหน่ายเฟอร์นิเจอร์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ย้ายตู้วงจรไฟฟ้าพิพาทออกไปจากทางเข้าออกอาคารของผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าบนทางเท้าของถนนได้ตามมาตรา ๓ (๒)<sup>๒๑๒</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๙<sup>๒๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่า ตำแหน่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดว่าจะติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า ไม่ว่าจะ เป็นบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีหรือฝั่งตรงข้ามกับอาคารของผู้ฟ้องคดี ก็มีใช้ตำแหน่งที่แน่นอนว่าถ้าไม่ติดตั้งตรง

<sup>๒๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๑๒</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สะพาน อาคาร เขื่อนป้องกันตลิ่ง ท่าเทียบเรือ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบเครื่องกล ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบกำจัดมูลฝอย การจัดหาหน้าสะอาด การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และอื่นๆ รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๑๓</sup> พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙ ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมโยธาธิการ หรือสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท



ตำแหน่งนั้นแล้วจะทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าหน้าอาคารด้านฝั่งตรงข้ามกับบ้านของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถย้ายเปลี่ยนตำแหน่งตู้วงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นตามที่เจ้าของอาคารดังกล่าวร้องขอได้ แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นจะต้องติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าเฉพาะบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังสามารถจัดทำบริการไฟฟ้าสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ได้โดยไม่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่าการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าจะกระทำก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะต่อเติมอาคารออกไปติดเขตทางเข้าออกชิดแนวรั้วเดิม แต่การติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าซึ่งมีขนาดใหญ่ (ขนาดความกว้าง ๐.๙๐ เมตร ยาว ๐.๕๕ เมตร สูง ๑.๕๐ เมตร พร้อมฐานคอนกรีตขนาดความกว้าง ๑.๑๐ เมตร ยาว ๑.๖๐ เมตร สูง ๐.๔๕ เมตร) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมจะสังเกตเห็นผลได้ว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิปรับปรุงต่อเติมอาคารของตนออกมาจนชิดแนวรั้วในภายหลังก็อาจจะทำให้ตู้วงจรไฟฟ้าปิดบังและกีดขวางทางเข้าออกอาคารได้ ซึ่งข้อเท็จจริงเห็นได้ชัดเจนว่าตู้วงจรไฟฟ้าได้ปิดบังทางเข้าออกอาคารของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกรบกวนสิทธิ เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่สามารถประกอบธุรกิจได้ตามปกติ อันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เกินกว่าความจำเป็นตามนัยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในภายหลังต่อผู้ฟ้องคดี และเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้พิจารณาย้ายตู้วงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นเช่นเดียวกับเจ้าของอาคารฝั่งตรงข้ามอาคารของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่ดำเนินการให้ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณาที่แน่นอนอันเข้าข่ายมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น การกำหนดตำแหน่งที่ติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าข้างต้นยังมีได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล และระหว่างความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการย้ายตู้วงจรไฟฟ้าบนทางเท้าให้พ้นจากบริเวณรั้วหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้นจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีสำหรับกรณีของเทศบาลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้รับผิดชอบกำกับดูแลบำรุงรักษาถนนสายที่มีการติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าดังกล่าวในภายหลัง ย่อมมีหน้าที่ต้องดูแลแก้ไขปัญหาอันเกิดจากตู้วงจรไฟฟ้าร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันย้ายตู้วงจรไฟฟ้าให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๒/๒๕๔๙)



## ๒.๑.๔ การก่อสร้างสะพานข้ามคลอง

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชน จะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างละเอียดรอบคอบ หากการปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร ไม่สมกับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ หรือก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้น ย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. คลองบางใหญ่ผ่านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันพัฒนา บริเวณที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับบ้านพักตากอากาศ และซื้อเรือ ขนาดความยาว ๑๖ เมตร กว้าง ๕ เมตร สำหรับน่านักทัศนศึกษาเที่ยวชมทิวทัศน์และ สภาพแวดล้อมสองฝั่งคลองไว้ โดยได้เตรียมขุดลอกที่ดินด้านที่ติดกับคลองเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อเป็นสถานที่สำหรับจอดเรือไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเปลี่ยนแนวก่อสร้างสะพานดังกล่าวจากเดิม โดยให้ก่อสร้างเข้าไปใน ลำรางสาธารณประโยชน์ที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแทน เนื่องจากจะเป็นประโยชน์ มากกว่า และยังเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ของสองฝั่งคลอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าไม่ปลอดภัยเนื่องจากเป็นเส้นทางที่เปลี่ยวและแคบ อีกทั้งจะทำให้กีดขวางการขุดลอกลำราง สาธารณประโยชน์ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของชาวบ้านด้วย จึงไม่อาจ ดำเนินการตามที่ร้องขอได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสร้างสะพานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ชาวบ้าน เพียง ๕ ถึง ๘ หลังคาเรือนเท่านั้น เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่มีทางเข้าออกโดยอาศัยสะพาน ที่ได้ก่อสร้างเชื่อมต่อกับทางสาธารณประโยชน์หมู่บ้านเข้าออกสู่ถนนได้อยู่แล้ว การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างสะพานดังกล่าว นอกจากจะทำให้ปิดกั้นมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สามารถใช้ที่ดินเป็นทางขึ้นลง เข้าออกคลองบางใหญ่ซึ่งเป็นคลองสาธารณประโยชน์ได้แล้ว ยังมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายด้วย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โครงการก่อสร้างสะพานเดินเท้า ค.ส.ล. เลียบคลองเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ซึ่งมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามมาตรา ๖๗ (๑)<sup>๒๗๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นผู้เสนอ

<sup>๒๗๔</sup> พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก



ขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้เป็นเส้นทางสัญจรมากขึ้น และเมื่อได้รับอนุมัติแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ก็ได้ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. เลียบคลอง ขนาดกว้าง ๑.๔๐ เมตร ยาว ๗๖๐ เมตร ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจทำการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. ดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยตัวสะพานที่ก่อสร้างมีลักษณะเป็นแนวทอดยาวผ่านบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองติดต่อกันไปตลอด หากผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างสะพานดังกล่าวจนแล้วเสร็จ จะทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นอย่างมาก ตัวสะพานจะทำให้ปิดกั้นการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิให้มีทางขึ้นลง เข้าออกสู่คลองบางใหญ่อันเป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถนำเรือเข้ามาจอดในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ประกอบกับลักษณะของคลองบางใหญ่มีความกว้างเพียงประมาณ ๓๐ เมตร เมื่อมีการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าเป็นผลให้ลำคลองแคบลงและท้องน้ำตลอดแนวเขตที่ก่อสร้างสะพานไม่มีลักษณะโปร่งโล่งเป็นธรรมชาติเหมือนเดิม ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ต้องอาศัยการเดินทางที่สะดวกปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติอันเป็นจุดขายได้ จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานดังกล่าวโดยคำนึงถึงแต่เฉพาะต้องการให้มีเส้นทางสำหรับประชาชนได้ใช้สัญจรเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทั้งๆ ที่เดิมก็มีเส้นทางอื่นเชื่อมต่อกับทางสาธารณะภายในหมู่บ้าน ประกอบกับเห็นว่าบ้านเรือนของราษฎรดังกล่าวส่วนมากจะปลูกตั้งอยู่ห่างจากแนวเขตสะพานที่ก่อสร้างจะมีบ้างที่บ้านเรือนของราษฎรอยู่ใกล้แนวเขตสะพาน แต่ก็มีจำนวนน้อยและยังไม่สามารถจะใช้สะพานเป็นเส้นทางเข้าออกบ้านได้ตามปกติ จะต้องพายเรือเล็กมาขึ้นต่อยังสะพานก่อนใช้ไม้พาดกับตัวสะพานแล้วเดินขึ้นสะพานอีกทอดหนึ่งซึ่งก็ยังคงความสะดวกในการใช้สัญจรอยู่ดี ดังนั้น เมื่อพิจารณาประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการก่อสร้างสะพานเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้รับยิ่งเห็นได้ชัดว่าจะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า ค.ส.ล. ดังกล่าว ปิดกั้นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้เป็นทางขึ้นลง เข้าออกระหว่างที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับคลองบางใหญ่ได้ ซึ่งการปิดกั้นทางเข้าออกในลักษณะเช่นนี้ของผู้ถูกฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นเหตุให้กระทบสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนการก่อสร้างสะพานดังกล่าวออกจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้หมดแล้วจัดทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๕๐)



## ๒.๒ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

### ๒.๒.๑ การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อการใช้ดุลพินิจที่ผ่านมาของตนในการพิจารณาหรือกระทำการใด ๆ ก็ตามที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น ความเสียหายดังกล่าวต้องเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองนั้น และค่าเสียหายจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง สำหรับค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์จากกำไรที่ควรจะได้รับนั้นเป็นเพียงความคาดหมายในอนาคต ประกอบกับเมื่อการทำสัญญาได้เกิดขึ้นอันทำให้คู่สัญญาไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาในส่วนของตนเป็นการตอบแทน การจะอ้างเอากำไรอันเป็นประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ส่วนความเสียหายอื่นที่เกิดขึ้นก่อนมีการทำสัญญาเนื่องจากได้เตรียมดำเนินการบางสิ่งบางอย่างลงไป ฝ่ายที่กล่าวอ้างมีหน้าที่นำสืบและแสดงพยานหลักฐานให้เห็นว่า ได้มีความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจริง และสำหรับความรับผิดชอบสัญญาในกรณีที่สัญญาไม่เกิดขึ้นเพราะเหตุที่หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบนี้ จะต้องมีกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวไว้ในสัญญาด้วย หากไม่แล้ว ศาลย่อมไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนดังกล่าวให้ได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ของกรมอนามัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ดังกล่าว เนื่องจากผู้เสนอราคาผิดเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาในเรื่องการแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หนึ่งที่ยื่นใบ ร.ง. ๔ ซึ่งประกอบด้วยเอกสาร ๑๐ ลำดับ ไม่ครบทุกลำดับ โดยได้ยื่นเฉพาะเอกสารในลำดับที่เคยยื่นในการเสนอราคาหลายครั้งที่ผ่านมาต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญา



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ประกาศประกวดราคาจะกำหนดให้ผู้เข้าประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ การแพทย์ที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในประเทศไทยต้องแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ของผู้ผลิตที่ประกอบด้วยเอกสารจำนวน ๑๐ ลำดับก็ตาม แต่ในการประกวดราคาหลายครั้งที่ผ่านมา กรมอนามัยได้เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า การยื่นใบ ร.ง. ๔ ไม่ครบทุกลำดับ มิใช่การผิดเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และการประกวดราคาค้างกับครั้งที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงไม่แตกต่างกัน กรมอนามัย จึงต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เว้นแต่จะได้อ้างอิงอย่างชัดเจนว่าผู้เสนอราคา จะต้องยื่นใบ ร.ง. ๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ และแม้การประกวดราคาในแต่ละครั้งจะมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นครั้งๆ ไปซึ่งอาจมีความเห็นแตกต่างกันก็ตาม แต่กรมอนามัยเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศประกวดราคาและพิจารณาสั่งการ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อเสนอความเห็น ต่อกรมอนามัยเท่านั้น การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบ ร.ง. ๔ ยื่นประกอบการเสนอราคาทุกลำดับ ซึ่งบางลำดับที่ไม่ได้ยื่นนั้นกรมอนามัยสามารถตรวจสอบ รายละเอียดได้จากเอกสารในลำดับที่มีการยื่นหรือสอบถามจากผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นการยกเลิก การประกวดราคาที่ไม่มีความผิดอันควร เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมเรียกร้อง ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองข้างต้นได้ โดยค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องมี ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ ค่าธรรมเนียมซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อใช้เป็นหลักประกันซอง และค่าธรรมเนียมของธนาคารในการ ออกหนังสือค้ำประกันสัญญา ส่วนค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์จากกำไรที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ควรจะได้รับเป็นเพียงความคาดหมายของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเมื่อการทำสัญญามีได้เกิดขึ้น อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาในส่วนของตนเป็นการตอบแทน การที่ผู้ฟ้องคดีจะ อ้างเอากำไรอันเป็นประโยชน์ตอบแทนจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และสำหรับความเสียหายอื่นที่ เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เตรียมดำเนินการบางสิ่งบางอย่างลงไป เมื่อ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำสืบและแสดงพยานหลักฐานให้เห็นว่าได้มีความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้น และ มิได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าสำหรับความรับผิดก่อนสัญญาในกรณีที่ สัญญาไม่เกิดขึ้นเพราะเหตุที่กรมอนามัยต้องรับผิดชอบ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหาย ในส่วนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๗)



## ๒.๒.๒ การสั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.)

เมื่อมีการออกระเบียบฉบับใหม่ใช้บังคับ อันมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบฉบับเดิม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องออกคำสั่งหรือดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับใหม่ การที่ยังคงออกคำสั่งโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฉบับเดิมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากเกิดความเสียหายจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

### สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) ให้แก่บุคคลผู้มีชื่อตามที่สมาชิก ช.พ.ส. ที่เสียชีวิตได้ระบุไว้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ไว้ในหนังสือแจ้งทายาทของสมาชิก ช.พ.ส. (ช.พ.ส. ๒๙) อันเป็นการกำหนดตัวผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ตามระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นระเบียบฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้ว มีผลทำให้ผู้เป็นบุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของสมาชิก ช.พ.ส. ช่างตัน (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภาในกรณีที่คู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคุรุสภาฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ยกเลิกระเบียบคุรุสภาฯ ฉบับเดิมแล้ว และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ใหม่ โดยในข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์ฯ เฉพาะแก่คู่สมรส บุตร บิดามารดาของสมาชิกคุรุสภาซึ่งเป็นคู่สมรสของสมาชิก และบิดามารดาของสมาชิก ช.พ.ส. ตามลำดับ เท่านั้น ประกอบกับข้อ ๓ ของระเบียบฉบับเดียวกันได้กำหนดให้บรรดาระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าวให้ใช้ระเบียบดังกล่าวแทน นอกจากนั้นในบทบัญญัติเฉพาะกาลของระเบียบช่างตัน ไม่ได้กำหนดให้ผู้มีชื่อตามที่ระบุไว้ในหนังสือ (ช.พ.ส. ๒๙) ตามระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ อันแสดงว่าระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ประสงค์ให้ระบุชื่อทายาทของสมาชิก ช.พ.ส. ให้แตกต่างไปจากบุคคลตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ ช่างตัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมในระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งไม่ใช่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิ



ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ตามระเบียบคุรุสภาฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับเงินสงเคราะห์ฯ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘/๒๕๔๘)

**๒.๓ การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ**

**๒.๓.๑ การออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน**

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองต้องสั่งการตามคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว

**สรุปข้อเท็จจริง**

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ แต่ต่อมามีมติของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุด มีความรู้ความสามารถ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมการสับเปลี่ยนตำแหน่งแล้ว อธิการบดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานอื่นในคณะฯ วางลง คณะบดีกลับไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่ได้เสนอให้แต่งตั้งผู้ที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ) ซึ่ง อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน โดยย้ายผู้บังคับบัญชาไปเป็นผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าถ้าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับตำแหน่งหัวหน้างานแผนงานว่างแล้ว ก็ขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ โดยประธาน อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ได้แจ้งมติข้างต้นให้คณะบดีและอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณะบดีก็ยังไม่พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล





คณบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผน แทนหัวหน้างานคนเดิมแล้ว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงต้องนำกฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับกรณีพิพาทในคดีนี้โดยอนุโลมตามนัยข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง<sup>๒๗๕</sup> ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณบดีและอธิการบดีได้ทราบมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์ และร้องทุกข์ เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วว่า หากคณะสภามติกรรมการศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งว่างลง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ คณบดีและอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔<sup>๒๗๖</sup> และข้อ ๑๕<sup>๒๗๗</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน

<sup>๒๗๕</sup> กฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัยการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนใหม่มหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบวงนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบวงนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๗๖-๒๗๗</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ ๑๔ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามข้อ ๖ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไขโดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น หรือให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมาย แต่บางส่วน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๔) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การพิจารณามีมติตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเหตุผลของการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ ๑๕ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติตามข้อ ๑๔ แล้วให้ผู้ราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ ในกรณีที่มิได้เหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว



พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสอง<sup>๒๗๘</sup> ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ และมาตรา ๒๒<sup>๒๗๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่ปรากฏว่าคณบดีและอธิการบดีไม่ปฏิบัติตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ ข้างต้น โดยเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีกลับเสนอชื่อบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และอธิการบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้สั่งให้คณบดีไปทบทวน แต่ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม. สถาบันฯ) โดย อ.ก.ม. สถาบันฯ มีมติให้คณบดีทบทวนการแต่งตั้งดังกล่าวให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ดังนั้น การที่คณบดีไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ต่อมาหลังจากที่มีการฟ้องคดีแล้วจะได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานและได้เลื่อนเป็นระดับ ๗ ก็ตาม แต่หากว่าได้เสนอแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ตั้งแต่แรก ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับเร็วมากขึ้นกว่านี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้าทำให้ได้รับผลกระทบต่อขั้นต่างของระดับเงินเดือน อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของคณบดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้

<sup>๒๗๘</sup> กฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ วรรคสอง ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ ๒๔ และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบทวนมหาวิทยาลัย ปลัดทบทวนมหาวิทยาลัย หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๗๙</sup> พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๒ ในคณะ ให้มีคณบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของคณะ และอาจมีรองคณบดีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อปฏิบัติราชการแทนคณบดีตามที่คณบดีมอบหมาย



ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕<sup>๒๔๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

### ๒.๓.๒ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินโครงการหรือประกอบกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด นอกจากจะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ และถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว ยังจำเป็นต้องให้บุคคลในท้องถิ่นได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการหรือการประกอบกิจการดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานถลุงแร่ และใบอนุญาตประกอบโลหกรรมแร่ฟอสฟอรัส เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบโลหกรรม ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตอย่างครบถ้วนแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เหตุผลว่า ประชาชนในท้องถิ่นอ้างว่าได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการและชุมนุมเรียกร้องให้หยุดประกอบกิจการ จึงต้องรอดิฉันะทำงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวก่อน แต่จนถึงขณะฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีก็ยังมีได้รับอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมแต่อย่างใด จึงฟ้องขอให้หน่วยงานอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดประกอบกิจการโรงงานตามที่ขออนุญาต และให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการประกอบโลหกรรมตามที่ได้รับใบอนุญาต ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตครบถ้วนแล้ว เนื่องจากเมื่อผู้ฟ้องคดีทดลองเปิดเดินเครื่องจักรแล้วมีการปล่อยฝุ่นควันจากการถลุงแร่ ทำให้ราษฎรข้างเคียงโรงงานประท้วงคัดค้าน แม้อต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขกรรมวิธีประกอบโลหกรรมแล้ว แต่ก็ยังคงมีการประท้วงอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประกอบ

<sup>๒๔๐</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



โลหกรรมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่า การประกอบโลหกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะและผู้ฟ้องคดี และเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการควบคุมตรวจสอบ การประกอบโลหกรรม และการที่จะอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมจะต้องใช้ดุลพินิจด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งในสถานการณ์ที่มีประชาชนคัดค้านหรือประท้วง จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน อีกทั้งการที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาต ให้ผู้ใดดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด บุคคลในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรอผลการพิจารณา ของคณะทำงานดังกล่าวก่อน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี เปิดดำเนินการประกอบโลหกรรม จึงมิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติและไม่เป็นการละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๓/๒๕๔๙)

### ๒.๓.๓ การขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างก่อสร้าง

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติโดยชอบด้วยกฎหมายกำหนดมาตรการ และแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่กลุ่มบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอทบทวนมติ หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทุกราย การที่เจ้าหน้าที่เลือกดำเนินการ อย่างอื่น และนำมาเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเข้าลักษณะ เป็นการให้สิทธิที่มีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพัก ข้าราชการกองทัพบกให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและ ผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยน เงินตรา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เสนอขอให้คณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือ ผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา



(คณะกรรมการ กกอ.) พิจารณาช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีก่อน คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จและมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาสัญญาจ้างก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากผู้รับจ้างไม่ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด อีกทั้งได้ดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษเพื่อให้เข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ดังนั้น จึงไม่สามารถขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าก่อสร้างงานส่วนที่เหลือได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ได้กำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ให้ขอทบทวนมติ หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย ดังนั้น เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เห็นชอบมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราส่วนราชการต่างๆ จึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยเคร่งครัดตามนัยของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สำหรับในคดีนี้การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือจากที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จและมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้นั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการ กกอ. พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และโดยที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้มีผลในการเบิกจ่ายงบประมาณถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงเป็นกรณีที่ยังอยู่ในกำหนดระยะเวลาบังคับใช้มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา จึงยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาและการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีผลให้สัญญาเลิกกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาและดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษให้เข้าทำการก่อสร้างในส่วนที่เหลือแทนผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งพิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการ



ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ได้ ทั้งที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทราบที่อยู่แล้วถึงการที่ผู้ฟ้องคดีขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. โดยเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวเคยมีหนังสือขอทราบความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ที่กำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๔๙)

## ๒.๔ การชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าว

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ สถานแรกรับเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดร้อยเอ็ด ออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ แต่ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์แล้ว เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. ดังกล่าว แต่ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี



ไม่ได้ส่งจ่ายเงินเดือนสำหรับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือน ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยหรือล่าช้าในการจ่ายเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏในเวลาต่อมาว่าภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยโอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ที่มีการวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามนัยข้อ ๖<sup>๒๙๐</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่ได้ส่งจ่ายเงินเดือนโดยฝากเข้าบัญชีธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งล่วงพ้นระยะเวลา ๑ ปี ตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าผู้ถูกฟ้องคดี ผิดนัดชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่พ้นกำหนด ระยะเวลาจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามระเบียบข้างต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยคำนวณเป็นดอกเบี้ยวอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินเดือน ที่ต้องชำระให้ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐)

<sup>๒๙๐</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณา ยกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด ที่สั่งลงโทษพิจารณาส่งจ่ายให้ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ หรือวันที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการได้ แล้วแต่กรณี







## คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

### ๑. กรณีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

#### ๑.๑ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

๑.๑.๑ การกำหนดค่าทดแทนต้องนำราคาในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมาเป็นเกณฑ์ และต้องพิจารณาเกี่ยวกับสภาพทำเล และที่ตั้งของที่ดินแปลงข้างเคียงประกอบด้วย

การพิจารณาเกณฑ์ราคาตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง<sup>๒๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะเวนคืน ต้องเป็นราคาในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และต้องพิจารณาประกอบกับสภาพและสถานที่ตั้งของที่ดินที่จะถูกเวนคืนแต่ละแปลงเปรียบเทียบกับที่ดินข้างเคียง รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนในอัตราเดียวกันทั้งแปลง

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่บางส่วน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนเป็นสองราคา โดยกำหนดให้ที่ดินส่วนที่ติดถนน ซอย ทาง ในระยะ ๔๐ เมตร ซึ่งมีเนื้อที่ ๓ งาน ๒๗ ตารางวา อัตราไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่ไม่ติดถนน ซอย ทาง ในระยะ ๔๐ เมตร ถัดไป ซึ่งมีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๙๔ ตารางวา อัตราไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

<sup>๒๔๒</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม



วินิจฉัยอุทธรณ์โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ติดชอยเป็นไร่ละ ๑๘๗,๕๐๐ บาท และส่วนที่ไม่ติดชอยเพิ่มเป็นไร่ละ ๘๓,๗๕๐ บาท

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณาเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ต้องใช้ราคาในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ และต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลง รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย เมื่อพิจารณาที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าหลังจากถูกเวนคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวเหลือเนื้อที่จำนวน ๕ ไร่ ๒ งาน ๙๖ ตารางวา และมีราคาสูงขึ้น ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ไม่ได้กำหนดให้การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องกำหนดในอัตราเดียวกันทั้งแปลง เพราะหากที่ดินแปลงดังกล่าวมีด้านที่ติดถนนแคบ แต่ส่วนที่ลึกจากถนนเข้าไปลึกมากอย่างกรณีของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนี้ ย่อมเป็นไปได้ว่าราคาที่ดินที่ติดถนนกับส่วนที่ลึกเข้าไปจะมีราคาซื้อขายหรือราคาตลาดในราคาเดียวกันทั้งแปลง ราคาที่ดินส่วนที่อยู่ติดหรือใกล้ถนนย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่อยู่ด้านในลึกเข้าไป ดังนั้น ราคาค่าทดแทนที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดี จึงเหมาะสมกับสภาพที่ตั้งหรือทำเลของที่ดินและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๔/๒๕๕๗)

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่ม โดยอ้างว่าในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และมีได้พิจารณาถึงราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดและสภาพ ทำเล ที่ตั้งของที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนต่ำกว่าค่าทดแทนที่ดินแปลงข้างเคียง ทั้งที่ดินดังกล่าวมีสภาพทำเล ที่ตั้ง เหมือนกัน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อีกทั้งทางจังหวัดได้อนุญาตให้ผู้เช่าที่ดินแปลงพิพาทก่อสร้างอาคารในที่ดินอันเป็นการพัฒนาให้ที่ดินเจริญขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ จึงไม่ใช่กรณีต้องห้ามในการที่จะกำหนดราคาที่ดินสูงขึ้นเนื่องจากการทำให้ที่ดิน



เจริญขึ้นหรือ การเช่าที่ดินทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามนัยมาตรา ๒๔ (๑)<sup>๒๘๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าที่ดินแปลง ซึ่งอยู่ข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพ ทำเล ที่ตั้ง และประโยชน์ใช้สอยคล้ายคลึงกับที่ดิน ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนเท่ากับที่ดินข้างเคียง ซึ่งเป็นไปตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ว่า รัฐจะต้องกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ อย่างเป็นธรรม พิพากษาให้ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดียวกันกับที่ดิน แปลงข้างเคียง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๔๗)

### ๑.๑.๒ การนำราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาดมาใช้เป็นเกณฑ์ในการ กำหนดค่าทดแทน

ในการนำราคาซื้อขายที่ดินตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ต้องเป็นกรณีที่สามารถทราบที่มาที่ชัดเจนของราคาซื้อขายดังกล่าวได้ และต้องเป็นราคาที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน แต่หากไม่มีการซื้อขายในวันดังกล่าว ก็สามารถนำราคาซื้อขาย ในระยะเวลาที่ใกล้เคียง ซึ่งมีขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกา ข้างต้นใช้บังคับมาประกอบ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวง เทศบาลพองว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้เป็นที่ปรึกษา ในการสำรวจวิเคราะห์หาราคาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ได้นำราคาซื้อขายดังกล่าวมาเป็นราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้นำ ราคาซื้อขายข้างต้นมาหักค่าขาดประโยชน์จกถดถอยออกอีกร้อยละ ๑๐ ก่อนที่จะกำหนด เป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทน ดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้

<sup>๒๘๓</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ



วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วก็ตาม แต่เมื่อราคาซื้อขายที่ดินที่บริษัทเอกชนสำรวจวิเคราะห์ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำมาใช้เป็นเกณฑ์ราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ยังมีที่ไปที่ไปไม่ชัดเจนว่าราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าววิเคราะห์และได้มาอย่างไร การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจึงยังไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ข้างต้นสำหรับราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ นั้น หมายถึงราคาซื้อขายที่ดินที่มีการซื้อขายในวันที่เริ่มใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ซึ่งหากไม่มีการซื้อขายที่ดินในวันดังกล่าวแต่มีการซื้อขายในเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลใช้บังคับ ก็สามารถนำราคาซื้อขายดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา กำหนดเงินค่าทดแทนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดินบริเวณที่ที่จะถูกเวนคืนก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ในคดีนี้เริ่มใช้บังคับ โดยที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ห่างจากที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณ ๑๕๐ เมตร และมีด้านหน้าอยู่ติดกับถนนสายเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงมีทำเลที่ตั้งไม่แตกต่างกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะเป็นการซื้อขายกันในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แต่ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวก็ไม่น่าจะแตกต่างหรือสูงกว่าราคาซื้อขายที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เริ่มใช้บังคับ จึงถือได้ว่าราคาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่พียงนำมาเป็นเกณฑ์ในการเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๕๐)

**๑.๑.๓ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินแปลงเดียวกันโดยแบ่งเป็นโซนตามสภาพและที่ตั้งของที่ดิน**

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินจะต้องพิจารณาถึงสภาพของที่ดินทั้งก่อนและหลังจากการถูกเวนคืนประกอบกันว่าเมื่อได้เวนคืนที่ดินของผู้ถูกเวนคืนแล้ว ผู้ถูกเวนคืนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ดั้งเดิมหรือไม่ มีผลกระทบต่อสภาพของพื้นที่ในการประกอบอาชีพลดลงหรือไม่ และประโยชน์ที่ได้รับน้อยลงไปหรือไม่ ทั้งนี้ควรกำหนดค่าทดแทนให้อย่างเป็นธรรม



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ถูกเวนคืนที่ดินบางส่วน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๒๑ สายสระบุรี (พุแค) – หล่มสัก ตอนทางเลี่ยงเมืองเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยได้แบ่งที่ดินออกเป็นโซน คือ โซนที่ ๒๔ เป็นที่นาและสวนติดคลองสาธารณะประโยชน์ในระยะ ๔๐ เมตร เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑๗ ตารางวา เพิ่มค่าทดแทนจากราคาประเมินของกรมที่ดินอีก ๗๕ เพอร์เซ็นต์ จากไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๕๒,๕๐๐ บาท และโซนที่ ๒๕ ซึ่งเป็นที่ดินไม่ติดทางและคลองสาธารณะประโยชน์ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา โดยเพิ่มจากราคาประเมินของกรมที่ดินอีก ๒๕ เพอร์เซ็นต์ จากไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๓๗,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจการกำหนดค่าทดแทนเนื่องจากเห็นว่าการใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ ดังกล่าว เป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายกันจริงโดยทั่วไป และที่ดินแปลงเดียวกันแต่กำหนดราคาไม่เท่ากันถือว่าไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอค่าทดแทนเพิ่ม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอค่าทดแทนเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยแบ่งเป็นโซนตามสภาพและที่ตั้งของที่ดิน โดยไม่ได้นำสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งก่อนมีการเวนคืนว่ามีสภาพเป็นอย่างไร และที่ดินที่เหลือมีรูปร่างอย่างไรมาประกอบการพิจารณา ซึ่งก่อนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีเนื้อที่ ๕ ไร่ ๑ งาน ๘๔ ตารางวา เป็นที่ดินแปลงเดียวกัน มีด้านทิศเหนือและด้านทิศใต้ติดกับคลองห้วยใหญ่ใช้ประโยชน์ในการเกษตรทำนาและทำสวนที่สามารถเพาะปลูกได้ตลอดปี แต่เมื่อถูกเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแบ่งออกเป็นสองแปลง คือ เป็นรูปสามเหลี่ยมมีด้านทิศเหนือติดกับคลองห้วยใหญ่ตามเดิม และที่ดินอีกส่วนหนึ่งกลายเป็นไม่ติดคลองและมีรูปสามเหลี่ยม อีกทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนเกินครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งหมด ทำให้มีพื้นที่ประกอบอาชีพลดลงและได้รับประโยชน์จากที่ดินที่เหลือน้อยลง เพื่อความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง พิพากษาให้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๓๐ ของราคาค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับจากการที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๒)



### ๑.๑.๔ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องพิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทน ผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนจำต้องใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้มีบรรทัดฐานที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน หาใช่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๗ สายท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี – บรราชป ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๑ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท หรือไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ - พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน รวม ๖ ข้อ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเงื่อนไขข้อที่ ๕ คือ ที่ดินที่อยู่บริเวณสะพานต่างระดับหรือติดระยะมองเห็น ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนไม่เกินร้อยละ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจึงเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๕ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว เพราะนอกจากสภาพและทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในทำเลที่ดีเหมาะแก่การประกอบกิจการแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังถูกรอนสิทธิและทำให้เสื่อมค่าลง แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไม่นำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณา จึงฟ้องขอค่าทดแทนที่ดินเท่ากับค่าทดแทนที่ดินฝั่งตรงข้าม

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาเพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยยึดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ และนำข้อมูลการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นราคาซื้อขายที่ดิน ประกอบกับแนวทางพิจารณาที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนดขึ้นอีก ๖ ข้อ มาประกอบการพิจารณา จึงกำหนดให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเงื่อนไขข้อที่ ๕ คือ ที่ดินที่อยู่บริเวณสะพานต่างระดับหรือติดบริเวณระยะมองเห็น ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนไม่เกินร้อยละ ๕๐ และพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๕ จากราคา



ไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาไร่ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการพิจารณาจากหลักเกณฑ์เพียงข้อเดียวของแนวทางทั้ง ๖ ข้อที่กำหนดขึ้น เนื่องจากกรณีของผู้ฟ้องคดียังมีลักษณะเข้าตามหลักเกณฑ์ข้อที่ ๔ อีกเช่นกัน กล่าวคือ ที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงหรือที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนแล้วที่ดินที่เหลืออยู่ใช้ประโยชน์ได้โดยจำกัด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน การพิจารณาจึงจำเป็นต้องนำข้อเท็จจริงและหลักการแนวทางที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนดมาพิจารณาประกอบกัน จึงเห็นควรพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๕๐ จากราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ การที่กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อุทธรณ์ว่า หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดขึ้นมิใช่กฎหมาย คณะกรรมการจะไม่ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้ นั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดี โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจึงสมควรใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้มีบรรทัดฐานที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี หากจะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๗/๒๕๕๑)

### ๑.๒ การแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ

เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่จะต้องติดตามทวงถาม เพื่อให้ได้ทราบสิทธิของตน เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับการแจ้งสิทธิข้างต้นตามที่กฎหมายกำหนด ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมไม่อาจหยิบยกเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์มาเป็นเหตุปฏิเสธไม่รับพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืนฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทราบเรื่องการแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนและสิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนมาก่อน โดยได้รับแจ้งเฉพาะกรณีการนำเงิน



ค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสินเท่านั้น จนกระทั่งวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อที่แขวงทางจันทราบจากเจ้าหน้าที่ว่าแขวงทางทางมุกดาหารได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว โดยเอกสารแจ้งสิทธิดังกล่าวถูกส่งไปที่บ้านเลขที่ ๑๑๓ หมู่ที่ ๑ ซึ่งมีใช้ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์ค่าทดแทนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ค่าทดแทน เพื่อให้รัฐกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในคดีนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในคดีเวนคืนอ้างว่า ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ปรับเงินค่าทดแทน รวมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบโดยแนบไปกับหนังสือฉบับที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบการนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้ว หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ไม่ได้รับหนังสือฉบับที่แนบไปด้วย ผู้รับหนังสือชอบที่จะต้องติดตามทวงถามสิทธิของตนภายในเวลาอันสมควรอย่างเช่นวิญญูชนทั่วไป เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจกล่าวอ้างได้ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีการระบุหมายเหตุให้ผู้รับหนังสือทราบเกี่ยวกับการแจ้งโดยการแนบไปกับหนังสือฉบับข้างต้น รวมทั้งต้นฉบับของหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่แนบไปมีข้อความแตกต่างจากคู่มือฉบับ ตลอดจนไม่ได้มีการระบุเลขที่ที่อ้างว่าได้แนบไปนั้นไว้บนซองจดหมายที่จัดส่งไป อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีการแนบหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบแล้ว เมื่อปรากฏว่าในเวลาต่อมาผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบการแจ้งให้ปรับเงินและทราบสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจากการไปติดต่อขอรับเช็คเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน จึงได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันดังกล่าว จึงถือได้ว่าการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้ว การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นธรรมตามกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๔๘)





๑.๓ การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน  
ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาสองฉบับไม่ต่อเนื่องกัน

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน  
ฉบับที่สองเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ยังไม่ได้ดำเนินการตาม  
พระราชกฤษฎีกาฉบับแรกให้เสร็จสิ้นไป โดยไม่ได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาทั้งสอง  
ฉบับมีผลใช้บังคับต่อเนื่องกัน เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องดำเนินการขออนุญาตในการเวนคืน  
ที่ยังไม่ได้ดำเนินการโดยถือเป็นการเริ่มดำเนินการใหม่โดยอาศัยอำนาจตาม  
พระราชกฤษฎีกาฉบับที่สอง และไม่อาจถือเป็นการเวนคืนที่ต่อเนื่องกันได้ การที่  
เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของพระราชกฤษฎีกาฉบับที่สอง  
ย่อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่มีการปลูกสร้างอาคารลงบนที่ดินซึ่งกรมทางหลวงชนบท (กรมโยธาธิการ เดิม)  
ประสงค์จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนน โดยการปลูกสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกา  
กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับแรกมีผลใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก  
เจ้าหน้าที่เวนคืน และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นยังมิได้กำหนดเงินค่าทดแทน  
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของที่ดิน ต่อมา พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวสิ้นอายุลง  
และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับที่สองโดยมี  
ขอบเขตครอบคลุมบริเวณพื้นที่เดิมเพื่อดำเนินการสำรวจเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้เสร็จสิ้นไป  
แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับที่สองมีผลใช้บังคับหลังจาก  
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับแรกสิ้นอายุไปแล้วหนึ่งปี  
หลังจากนั้นได้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน พืชผลและไม้ยืนต้นให้แก่เจ้าของที่ดิน  
แต่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับการรื้อถอน  
อาคารที่มีการปลูกสร้างดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่เวนคืนเห็นว่าเป็นกรณีปลูกสร้าง  
โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน  
ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับแรกมีผลใช้บังคับ ผู้เป็นเจ้าของอาคารดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับ  
เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ (๒)<sup>๒๕๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่

<sup>๒๕๔</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐  
มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

๑. เจ้าของ

๒. เจ้าของ

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับ  
พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

๓. เจ้าของ

๔. เจ้าของ



ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาที่เป็นธรรม

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับแรกได้สิ้นสุดผลใช้บังคับลง โดยที่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ได้ดำเนินการตกลงซื้อขายหรือจ่ายเงินค่าทดแทนให้มีผลผูกพันต่อกัน รวมทั้งไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับที่สองให้มีผลใช้บังคับต่อเนื่องกับฉบับแรก อันมีผลทำให้เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับแรกสิ้นสุดลง เจ้าหน้าที่เวนคืนจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อใช้ที่ดินที่จะถูกเวนคืนดังกล่าวอีกต่อไป เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินย่อมมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการจัดการทรัพย์สินของตนตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๖<sup>๒๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับที่สอง กระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการตกลงซื้อขายและการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงต้องเริ่มต้นดำเนินการใหม่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับที่สอง และเมื่อปรากฏว่าในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับที่สองเริ่มมีผลใช้บังคับ ได้มีอาคารพิพาทในที่ดินที่จะถูกเวนคืนอยู่ก่อนแล้ว เจ้าของอาคารดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือถอนอาคารที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเงินค่าทดแทนหรือถอนอาคารให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอาคาร จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับที่สองสิ้นอายุการใช้บังคับไปแล้ว อันจะทำให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นไม่มีอำนาจกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการเวนคืนจึงต้องดำเนินการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนและจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอาคาร พินาศให้กรมทางหลวงชนบทกำหนดเงินค่าทดแทนหรือถอนอาคารพิพาทให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอาคารภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๑/๒๕๔๘)

<sup>๒๔๕</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น



## ๑.๔ การกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและส่วนที่เหลือมีราคาลดลง

ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วน และส่วนที่เหลือมีราคาลดลง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือโดยจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืน หากไม่มีข้อมูลดังกล่าว ก็ให้พิจารณาวินิจฉัยจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงแผ่นดินฟ้องว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในอัตราตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท เนื่องจากไม่มีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องที่ที่เวนคืน และราคาปานกลางที่ดินเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ โดยมีได้คำนึงถึงที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท และเนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณทางต่างระดับใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงเพิ่มเงินค่าทดแทนให้อีกเป็นอัตราตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวยังต่ำเกินไป จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เนื่องจากคดีนี้ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืนมาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินได้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีราคาลดลงหรือไม่ จึงต้องวินิจฉัยตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเดิมที่ดินพิพาทตั้งอยู่ริมถนนทางหลวงแผ่นดินห่างจากตัวจังหวัดประมาณ ๔.๓ กิโลเมตร ที่ดินส่วนที่ติดถนนหน้ากว้าง ๒๔ เมตร ลึก ๘๐ เมตร มีการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วและเคยได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงงานมาแล้ว แม้ต่อมาไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่เมื่อมีการเวนคืนและก่อสร้างถนนแล้วเสร็จ สภาพที่ดินส่วนที่เหลือจะตั้งอยู่บริเวณทางขึ้นลงทางแยกต่างระดับอยู่ในตำแหน่งคับขันในการจราจรและไม่สะดวกในการเข้าออก ซึ่งสภาพทำเลที่ตั้งดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการทำเป็นสถานประกอบการค้า กรณีจึงถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัดและมีราคาลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำค่าความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีอันมีราคาลดลงนั้นไปคิดรวมให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน โดยคิดเพิ่มให้อีก



ร้อยละ ๕๐ ของราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่สมควรได้รับ แม้จะถือว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีแล้วบางส่วน แต่ราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวยังต่ำเกินไปไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๕/๒๕๕๐)

### ๑.๕ การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคห้า<sup>๒๕๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงเป็นการเฉพาะของผู้ถูกเวนคืนแต่ละราย การกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าวโดยถ่วงเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายแล้วคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบกิจการค้าเติมพื้นที่ดิน ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการเวนคืนที่ดินบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่เพื่อสร้างและขยายถนนสาธารณะ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอยู่อาศัยและประกอบการค้าในอาคารที่อยู่บนที่ดินส่วนที่เหลือได้ดั้งเดิม โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดินที่ใช้ระหว่างปี ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดราคาที่ดินไว้ตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท มากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีประกอบกันแล้ว จึงกำหนดให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๓๐ จากฐานราคาประเมินดังกล่าว รวมเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีราคาตารางวาละ ๗๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์

<sup>๒๕๖</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑

ขลย

ขลย

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงาน อันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย



ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๙๖,๑๙๙ บาท และขอเงินค่าทดแทนความเสียหายกรณีที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๐,๐๐๐ บาท แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อการเวนคืนที่ดินทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอยู่อาศัยและประกอบการค้าขายในอาคารที่อยู่บนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ โดยต้องย้ายไปพักอาศัยและขนสินค้าทั้งหมดไปเก็บไว้ที่อื่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ถูกเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกไปจากอาคารที่ถูกเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยจะต้องพิจารณากำหนดให้ตามสภาพที่เสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนที่ดินแต่ละรายไป ไม่อาจใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยถัวเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายด้วยการคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๓๐ จากราคาประเมินทุนทรัพย์ตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเงินค่าทดแทนส่วนที่กำหนดเพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อเป็นเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ตามข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษากำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลดังกล่าว จึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙/๒๕๕๐)

### ๑.๖ การเวนคืนเพื่อขยายเขตทางบริเวณทางแยกและเพื่อการมองเห็น เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทาง

การเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อนำไปใช้ขยายทางหลวงแผ่นดินเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ในส่วนของการกำหนดแนวเขตทางหลวงบริเวณทางแยกเป็นระยะมองเห็น นั้น หน่วยงานทางปกครองจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักวิชาการด้านวิศวกรรมเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้ทาง ประกอบกับต้องพิจารณาถึงประโยชน์



สาธารณะและประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืน โดยคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนพึงจะได้รับเปรียบเทียบกับความจำเป็นที่จะต้องขยายแนวเขตทาง ซึ่งหากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองได้พิจารณาปรับลดแนวเขตทางลงโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทางจราจร ความปลอดภัยของตัวบ้านของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอาจจะได้รับ กับความจำเป็นที่ต้องขยายแนวเขตทางเป็นระยะมองเห็นและปรับปรุงช่องทางการจราจรเพื่อรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว การขยายทางหลวงบริเวณทางแยกในส่วนที่ต้องเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓ ฟ้องว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อขยายเขตทางบริเวณทางแยกและเพื่อการมองเห็นเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทาง ซึ่งแขวงกระทรวงสปป.ลาว กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กำหนดแนวเขตถนนด้านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร เนื่องจากทำให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตที่จะเวนคืนเกือบทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปลูกสร้างอาคารทำธุรกิจการค้าได้ แม้ว่าจะมีการปรับลดขนาดเขตทางบริเวณระยะมองเห็นพร้อมติดตั้งสัญญาณไฟจราจรแล้วก็ตาม จึงขอให้เลื่อนแนวขยายถนนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถปลูกสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าวได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓ สายหินกอง – อรัญประเทศ ตอนหินกอง – บ้านนา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการเวนคืนเพื่อต้องการขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓ เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจร และการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค และจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนเพื่อขยายพื้นที่สำหรับปรับปรุงทางแยกให้สอดคล้องกับการขยายถนนทางหลวงหมายเลข ๓๓ อันเป็นเส้นทางหลักและเพื่อการมองเห็นบริเวณทางแยกเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ใช้เส้นทาง เนื่องจากถนนดังกล่าวมีปริมาณรถเป็นจำนวนมาก เป็นย่านชุมชน และเพื่อรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะบริเวณทางแยกที่มีถนนหลายช่องทางจราจร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปรับลดระยะการมองเห็นแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้คำนึงถึงหลักวิชาการด้านวิศวกรรมที่ให้มีความกว้างเพียงพอที่ผู้ขับรถในเส้นทางดังกล่าวสามารถมองเห็นและตัดสินใจในระยะเวลานั้นสั้นได้เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทาง ส่วนการที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนในจำนวนที่ไม่เท่ากับที่ดินซึ่งอยู่ในบริเวณทางแยกอีกด้านหนึ่ง และมีระยะห่างจากแนวของถนนแตกต่างกันนั้น สืบเนื่องจากเนื้อที่ของที่ดินทั้งสองแปลงแตกต่างกัน ไม่ได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแนวขยายถนนโดยเลือกปฏิบัติระหว่างที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินฝั่งตรงข้ามถนนแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการขยายถนน



โดยคำนึงถึงความจำเป็นและปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทางและเพื่อรองรับปริมาณรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการขยายทางหลวงตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ประกอบกับเดิมก่อนมีการแก้ไขระยะมองเห็น จะต้องเวนคืนที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างบ้านไว้ด้วย แต่เมื่อมีการแก้ไขระยะมองเห็นแล้ว มีการเวนคืนที่ดินเฉพาะในส่วนที่เป็นบริเวณสวนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาประโยชน์สาธารณะเข้ากับประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี โดยคำนึงถึงความเสี่ยงภัยที่ผู้ฟ้องคดีพึงจะได้รับประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องมีการขยายแนวเขตทางเป็นระยะมองเห็นและปรับปรุงช่องทางการจราจรเพื่อรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มมากขึ้น และความปลอดภัยของผู้ใช้เส้นทางจราจรดังกล่าว รวมทั้งความปลอดภัยของตัวบ้านของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ติดกับบริเวณทางแยกนั้นด้วยแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรับลดระยะมองเห็นลงแล้ว ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่เหลือจากการเวนคืนยังมีที่ดินที่สามารถประกอบอาชีพค้าขายได้ การขยายทางหลวงบริเวณทางแยกในส่วนที่จะต้องเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความเสี่ยงภัยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับการเยียวยาตามกฎหมาย และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙/๒๕๕๑)

### ๑.๗ การชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ถือเป็นบทบังคับของกฎหมาย มิใช่เป็นเพียงสิทธิในการขอดอกเบี้ยแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า การจ่ายดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจตามข้อ ๙๒ ประกอบด้วยข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน และมีกรมทางหลวงโดยอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน โดยกำหนดราคาค่าทดแทนในราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ จึงได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้จ่ายเงินค่าทดแทนในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน และมีมติให้ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินตามราคาค่าทดแทนเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ ๗๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๓,๕๐๐ บาท พร้อม



ดอกเบ็ญในอัตราสูงสุดของดอกเบ็ญเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันชำระเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การกำหนดราคาเบ็ญต้นมีความเหมาะสมแล้ว ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มจากราคาไร่ละ ๕๘,๐๐๐ บาท เป็นราคาไร่ละ ๗๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มที่เป็นธรรมแล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้จ่ายดอกเบ็ญในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น โดยศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามที่ปรากฏในข้อเท็จจริงนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วางเงินค่าทดแทนที่ดินฝากไว้กับธนาคารออมสินเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งในปัญหาเรื่องดอกเบ็ญนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่าการจ่ายดอกเบ็ญในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้น ถือเป็นบทบังคับของกฎหมาย หรือเป็นเพียงสิทธิในการขอดอกเบ็ญที่ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอมาในคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขว่าในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น และกำหนดสภาพบังคับซึ่งมีผลไปยังผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนว่า ให้ได้รับดอกเบ็ญในอัตราสูงสุด โดยกำหนดวันเริ่มคิดคำนวณดอกเบ็ญไว้เป็นการเฉพาะ มิใช่กำหนดว่าให้มีสิทธิขอดอกเบ็ญ ดังนั้น การจ่ายดอกเบ็ญในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ถือเป็นบทบังคับของกฎหมายมิใช่เป็นเพียงสิทธิในการขอดอกเบ็ญแต่อย่างใด และแม้ว่าหลักกฎหมายในเรื่องห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้อง จะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ก็มีค่าบังคับไม่สูงกว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดเป็นบทยกเว้นให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินคำขอบังคับในหลายกรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ และกรณีเพื่อเยียวยาความเสียหายตามคำฟ้อง และเมื่อพิจารณามาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับดอกเบ็ญในอัตราสูงสุดประเภทเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นด้วย นั้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นกฎหมายมหาชน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทกฎหมายบังคับ (Jus Cogen) และเป็นบทกฎหมายเคร่งครัด (Jus Strictum) ศาลจึงยกขึ้นวินิจฉัยเองได้แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี หรือรัฐมนตรีมิได้กำหนดดอกเบ็ญให้ไว้ นอกจากนี้ ดอกเบ็ญตามความในมาตรา ๒๖ วรรคสาม ก็มีขึ้นเป็นดอกเบ็ญที่กฎหมายกำหนดให้ เพราะเหตุการผิดนัดทางแพ่งแต่อย่างใด แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ทำให้





เอกชนได้รับความเสียหาย ซึ่งจำต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรมและเมื่อมิได้ชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ดังกล่าว เพื่อมิให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขัดขวางและต่อต้านการเวนคืนอันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๙

สำหรับเงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเพิ่มขึ้นแก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม นั้น เป็นเงินค่าทดแทนอีกส่วนหนึ่งที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนควรจะได้รับไปในวันเดียวกันกับที่ได้มีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนครั้งแรก ซึ่งเป็นวันที่ถือว่ากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โอนไปแล้ว และเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ การจ่ายดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินหรือวางเงินตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงหมายถึงวันที่ได้มีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนเบื้องต้นเสร็จสิ้นไปแล้ว การเยียวยาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเวนคืนในกรณีเช่นว่านี้ จึงต้องคิดคำนวณดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนครั้งแรก แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องโดยมีคำขอให้จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก็ตาม ก็ไม่อาจแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีว่า ประสงค์จะขอดอกเบี้ยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะเป็นการแปลเจตนาในทางตรงกันข้ามกับความประสงค์ตามคำฟ้องที่ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด และในทางกลับกันแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีวัตถุประสงค์ที่แจ้งชัดในคำขอท้ายฟ้องว่า ขอให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ศาลก็ไม่อาจจ่ายดอกเบี้ยให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดได้ เมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดวิธีการเยียวยาให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ด้วยการได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดตั้งแต่วันที่มีการจ่ายเงินหรือวางเงิน ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า การจ่ายดอกเบี้ยไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจตามข้อ ๙๒ ประกอบด้วยข้อ ๑๑๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๙ ยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปีตามคำขอนับแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ชำระเสร็จ นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก่เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่



ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา นับแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการรอนสิทธิ

### ๒.๑ การกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้า

๒.๑.๑ การออกประกาศกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้าและการดำเนินการสำรวจความเห็นของประชาชนในการกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง<sup>๒๘๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบกับโครงการเดินสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทในคดีนี้ รัฐมนตรีมิได้สั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามข้อ ๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์ตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งในชั้นพิจารณาคดีว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มิได้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินการตามโครงการอีกไม่ได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาทซึ่งถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านบางส่วนตามประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการกำหนดแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้า เนื่องจากแนวสายส่งไฟฟ้างดังกล่าวมีจุดหักมุมถึงสองจุดบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทั้งสองด้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

<sup>๒๘๗</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด



แห่งประเทศไทยเพื่อขอให้แก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าจากแนวเดิมเป็นการวางแนวตรงเลียบขนานไปกับลำเหมืองสาธารณะเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแก้ไขแนวเขตเดินสายไฟฟ้าตามแนวที่ผู้ฟ้องคดีเสนอจะประหยัดงบประมาณมากกว่าแนวเดิม และจะผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงด้านเดียว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้มอบหมายให้นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินบริเวณที่คาดว่าแนวสายส่งไฟฟ้าจะพาดผ่านในกรณีที่มีการแก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าตามแนวที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดิน ๘ รายจากทั้งหมด ๙ รายได้ปฏิเสธที่จะให้ความยินยอม คณะกรรมการพิจารณาแนวสายส่งไฟฟ้า (คพส.) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้พิจารณาและมีมติยืนยันแนวสายส่งไฟฟ้าเดิม เนื่องจากเห็นว่าการปรับแก้แนวสายส่งไฟฟ้าทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณและเป็นภาระแก่ประชาชนในท้องที่เพิ่มขึ้น และการตั้งเสาไฟฟ้าใกล้บริเวณริมคลองจะทำให้เสาไฟฟ้าไม่มั่นคง ประกอบกับไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกแนวสายส่งไฟฟ้าตามที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้วางหลักเกณฑ์ทางด้านวิศวกรรมสายส่งไว้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดแนวเขตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชนตามมาตรา ๔๘<sup>๒๘๘</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่หน่วยงานมิได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อศึกษาและประเมินผลกระทบต่อประชาชนตามมาตรา ๕๖<sup>๒๘๙</sup> มาตรา ๖๐<sup>๒๙๐</sup> มาตรา ๗๖<sup>๒๙๑</sup> และมาตรา ๗๙<sup>๒๙๒</sup> ของรัฐธรรมนูญฯ ก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว และ

๒๘๘-๒๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๗๙ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครอง



เป็นการเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเพราะถูกจำกัดสิทธิในที่ดินในการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ขาดโอกาสที่จะขายที่ดินในราคาท้องตลาด ไม่อาจใช้และแสวงหาประโยชน์ในที่ดินในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ยกเลิกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและมีคำพิพากษาว่าการสำรวจความเห็นของประชาชนของนาย ส. ภายหลังการกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพื่อขอให้แก้ไขแนวเดินสายไฟฟ้าจากแนวที่กำหนดไว้เดิม นาย ส. จึงได้เข้าสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินที่อาจได้รับผลกระทบเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาแนวสายส่งไฟฟ้า (คพส.) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพื่อพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีนั้น การกระทำดังกล่าวของนาย ส. เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การสำรวจความเห็นของเจ้าของที่ดินข้างเคียงของนาย ส. จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง<sup>๒๙๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบกับโครงการเดินสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทในคดีนี้ รัฐมนตรีมิได้สั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามข้อ ๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินการของโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์ตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวได้เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งในชั้นพิจารณาคดีว่าการไฟฟ้า

คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

#### <sup>๒๙๓</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด



ฝ่ายผลิตฯ มิได้มีการประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินการตามโครงการไม่ได้ การก่อสร้างโครงการเดินสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทกันในคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๙<sup>๒๙๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และนาย ส. นำสถิติเกี่ยวกับการโค่นล้มของเสาไฟฟ้าแรงสูงที่อยู่ใกล้แม่น้ำขนาดใหญ่ซึ่งแตกต่างจากลำเหมืองสาธารณะที่ขอให้วางแนวสายส่งใหม่นั้น ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีหลักเกณฑ์การกำหนดเขตสายส่งไฟฟ้าโดยประสงค์จะหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีลักษณะดินอ่อนและใกล้คลองหรือแหล่งน้ำธรรมชาติ ประกอบกับเคยมีเหตุการณ์ที่ฐานเสาไฟฟ้าชำรุดเสียหายอันเกิดจากการก่อสร้างเสาไฟฟ้าใกล้แหล่งน้ำมาแล้ว การกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าตามประกาศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่พิพาทตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๖/๒๕๕๑)

### ๒.๑.๒ การดำเนินการเพื่อกำหนดแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าและการกำหนดค่าทดแทน

เมื่อปรากฏว่าก่อนที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะกำหนดแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้มีการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวสายส่งไฟฟ้าและมีประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าที่พิพาท โดยได้ส่งไปปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ รวมทั้งได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้กำหนดเขตสายส่งไฟฟ้าแน่นอนก็ได้จัดทำแผนที่ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าส่งไปปิด ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า ตลอดจนคนที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน อีกทั้ง การพิจารณากำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินก็ได้พิจารณาโดยคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สิน และได้มีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินไปรับค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ซึ่งเมื่อเจ้าของที่ดินไม่ไปรับภายในกำหนดเวลาก็ได้นำเงินดังกล่าวไปฝากธนาคารในนามของเจ้าของที่ดิน การกระทำดังกล่าวจึงเป็น

<sup>๒๙๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ



การดำเนินการตามขั้นตอนตามที่มาตรา ๒๘<sup>๒๔</sup> มาตรา ๒๙<sup>๒๖</sup> วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๒๖</sup> และ  
มาตรา ๓๐<sup>๒๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

๒๕๒๗ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้า  
แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตาม มาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๙ (๔) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๙ (๔) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า

(๒) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๙ (๔) ที่เหมาะสม ให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขตและที่ทำการตำบลหรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ค) ในการสำรวจเฉพาะแห่งภายหลังที่เลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๙ (๔) ที่เหมาะสมได้แล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมิได้อาศัยอยู่ในเขตตำบลหรือแขวงที่กำลังสำรวจอยู่ และเป็นกรณีที่จะต้องสำรวจโดยเร่งด่วน ให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต ที่ทำการตำบลหรือแขวง และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ให้พนักงานหรือลูกจ้างแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องร้องขอ

ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

ฯลฯ

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้น ตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า

(๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น

(๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า

(๔) การกระทำตามมาตรา ๒๙ (๓)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบ



ได้กำหนดไว้โดยชอบแล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นทางเทคนิค เพื่อความมั่นคงในการจ่ายไฟฟ้า และผลการประเมินค่าใช้จ่ายในการแก้ไขแนวสายส่ง ไฟฟ้าหากต้องดำเนินการปักเสาพาดสายขนานกับแนวเขตเดิม ซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดิน เดิมรับภาระเพิ่มขึ้นแล้ว การใช้ดุลพินิจในการกำหนดแนวเขตการก่อสร้างเสาและ สายส่งไฟฟ้า จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๙๓๙ ฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) และคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ทำหนังสือ ถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอความร่วมมือชี้แนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อก่อสร้างแนวเสาและ สายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลโวลต์ อุตธรานี ๒ -หนองบัวลำภู (จากสถานีไฟฟ้าย่อยอุตธรานี ๒ ไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยหนองบัวลำภู) พาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้ทำหนังสือคัดค้านการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงดังกล่าว เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นเขตที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะใช้เป็นที่ปลูกบ้านพักอาศัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จะทำการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองใช้ประโยชน์ไม่ได้กว่าครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งหมด ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้วินิจฉัยและมีมติ ยืนยันการก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้าผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามเดิม และวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งรายละเอียดจำนวนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า ถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้ามีเนื้อที่จำนวน ๒ ไร่เศษ อยู่ในประเภทที่ไร่ - นา จึงกำหนด ค่าทดแทนจำนวน ๖๐,๒๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าค่าทดแทนต่ำเกินไป ผู้ฟ้องคดีจึง คัดค้านมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้าที่ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งสอง รวมทั้ง การพิจารณาจ่ายค่าทดแทนข้างต้น เพราะผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่าง มาก การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึง ขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งการก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้าตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดินสายส่งไฟฟ้าไปกับแนวสายส่ง ไฟฟ้าแรงสูงที่มีอยู่เดิม

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๙ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และขอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า สำรวจ วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

รับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายใน ท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคาร ออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด



มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน โดยก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด โดยในการใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้า หรือสายจำหน่ายไฟฟ้า การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าตอบแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น และเมื่อโครงการก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลโวลต์ อุตสาหกรรม ๒ - หนองบัวลำภูที่พิพาทเป็นโครงการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าให้ทั่วประเทศและเพื่อสนองความต้องการในการใช้กระแสไฟฟ้าของประชาชนให้มีใช้อย่างทั่วถึงและเพียงพอเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการก่อสร้างสายส่งและสถานีไฟฟ้าแรงสูง เสริมระบบส่งไฟฟ้าทั่วประเทศนอกเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลและเป็นโครงการที่อยู่ในแผนหลักของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔) ซึ่งได้ผ่านการอนุมัติโครงการแล้วในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวสายส่งไฟฟ้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศเรื่อง กำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าขนาด ๑๑๕ กิโลโวลต์ จากสถานีย่อยอุตสาหกรรม ๒ ไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยหอนงบัวลำภู ฉบับลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๗ โดยได้ส่งไปปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองหอนงบัวลำภู และส่งไปปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการตำบลหอนงบัวรวมทั้งได้ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยชอบแล้ว ต่อมาเมื่อได้กำหนดเขตสายไฟฟ้าแน่นอนแล้ว ก็ได้จัดทำแผนที่ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งแผนที่ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าสายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลโวลต์ อุตสาหกรรม ๒ - หนองบัวลำภู ถึงนายอำเภอเมืองหอนงบัวลำภู และขอความร่วมมือในการปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองหอนงบัวลำภู เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าตลอดจนผู้เกี่ยวข้องทราบทั่วกัน อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ส่วนการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินก็ได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สิน ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดหอนงบัวลำภูเป็นประธานและมีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องของจังหวัดหอนงบัวลำภูในท้องที่ที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเป็นกรรมการ โดยในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินพิพาทนั้น เนื่องจากมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้า จึงไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้เต็มราคาที่ดินที่คณะกรรมการฯ กำหนด แต่ให้จ่ายเป็นอัตราร้อยละของราคาที่ดินที่คณะกรรมการฯ กำหนด โดยราคาที่ดินนั้นให้ใช้ราคาที่ดินตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ประกาศใช้ในปีปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงพ.ศ. ๒๕๔๖) เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินเป็นเงิน





๖๐,๒๔๐ บาท และค่าต้นไม้ ๒๒๕ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทรัพย์สินทั้งสิ้น ๖,๐๔๖๕ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมารับค่าทดแทนแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มารับภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้นำเงินดังกล่าวไปฝากธนาคารออมสินในนามของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามขั้นตอนและอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กำหนดไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อปรากฏว่าการก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้าจะต้องมีการเดินสายไฟฟ้าไปเหนือหรือข้ามที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนหลายราย มิใช่พาดผ่านเฉพาะที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงรายเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำเป็นต้องมีสายส่งไฟฟ้าเชื่อมต่อไปที่สถานีไฟฟ้าแรงสูงหนองบัวลำภู อย่างน้อยที่สุด ๕ วงจร จึงเป็นความจำเป็นทางเทคนิคเพื่อความมั่นคงในการจ่ายไฟฟ้าและในอนาคตยังมีความจำเป็นที่จะต้องขึงสายส่งเพิ่มขึ้นอีก ๑ วงจร ประกอบกับผลการประเมินค่าใช้จ่ายในการแก้ไขแนวสายส่งไฟฟ้าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพิ่มอีกหากดำเนินการปักเสาพาดสายขนานกับแนวเขตเดิมตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็จะทำให้เจ้าของที่ดินรายเดิมรับภาระเพิ่มขึ้น เนื่องจากแนวสายส่งเดิมสร้างภาระแก่เจ้าของที่ดินมากอยู่แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจในการกำหนดแนวเขตการก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลโวลต์ อุตสาหกรรม ๒ - หนองบัวลำภู จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒/๒๕๔๗)

## ๒.๒ การพิจารณาค่าทดแทนที่ดิน

๒.๒.๑ การพิจารณาถึงความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

การพิจารณาว่าเจ้าของผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในที่ดินแปลงที่ถูกกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าแต่ไม่หมดทั้งแปลง ซึ่งทำให้มีที่ดินส่วนที่เหลืออยู่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจนถึงขนาดหรือไม่ นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีเนื้อที่เหลืออยู่จนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนารมณ์ แต่เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวเมื่อรวมกับที่ดินแปลงอื่นโดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทุกแปลงสามารถปรับใช้ประโยชน์ได้ตามความเหมาะสม เพียงแต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์เท่านั้น กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเกินสมควรแต่อย่างใด

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๐๔๖ และได้มีการขอแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมออกเป็นที่ดินหลายแปลงต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี)



ได้ประกาศกำหนดเขตการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าสายส่ง ๕๐๐ กิโลโวลต์ ปลวกแดง ตำบลปลวกแดง โดยการก่อสร้างดังกล่าวได้มีการตั้งเสาและพาดสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้แล้ว แต่ขอสงวนสิทธิในการเรียกร้องค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือนอกจากเขตสายไฟฟ้า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเสาไฟฟ้าแรงสูงขนาดใหญ่มาติดตั้งกีดขวางลงบนถนนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแบ่งแยกเอาไว้สำหรับเป็นทางเข้าออกของที่ดินแปลงอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นถนน เพื่อการเข้าออกของเจ้าของที่ดินได้ อีกทั้ง แนวสายไฟฟ้าที่แบ่งเอาไว้ยังพาดผ่านเป็นแนวเฉียงบนที่ดินทุกแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ที่ดินแปลงที่แบ่งแยกนั้นกลายเป็นที่ดินที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นเหตุให้การใช้สอยที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องมีหน้าที่จ่ายค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเติมสำหรับที่ดินที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำหนังสืออุทธรณ์ไปยังผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อขอให้พิจารณาจ่ายค่าทดแทนเพิ่มเติมอีกครั้งสำหรับที่ดินที่อยู่นอกเขตที่มีการตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงและพาดสายไฟฟ้าผ่านเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ทั้งแปลง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธและแจ้งว่าจะไม่พิจารณาค่าทดแทนให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมอันเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาททั้งแปลงได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง<sup>๒๙๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนาที่จะช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าแล้ว ที่ดินหรือราคาทรัพย์สินที่อยู่ในเขต

<sup>๒๙๘</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยค่านึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม



สายไฟฟ้านั้น ย่อมได้รับความเสียหายโดยตรงจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและมีสิทธิได้รับค่าทดแทนในกรณีดังกล่าว นอกจากนี้ การพิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า หากที่ดินแปลงใด ถูกกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าไม่หมดทั้งแปลงและที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่น้อยเกินกว่าที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมจนถึงขนาดก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อผู้เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นจนเกินสมควร กรณีดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการ นั้นด้วย ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เมื่อในคดีนี้ ปรากฏว่า แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ที่อยู่นอกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าบางแปลงมีเนื้อที่เหลือน้อยจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เมื่อที่ดินที่เหลือดังกล่าวเมื่อรวมหลายแปลงทางฝั่ง ทิศตะวันตกมีพื้นที่เดียวกันรวมถึงประมาณ ๗ ไร่ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ทุกแปลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมสามารถปรับใช้ประโยชน์ในการปลูกสร้างบ้านพักอยู่อาศัยได้ ตามความเหมาะสม จึงไม่อาจถือได้ว่าที่ดินที่อยู่เหนือเขตเดินสายไฟฟ้าในกรณีดังกล่าวมี เนื้อที่เหลือน้อยเกินกว่าที่จะใช้ประโยชน์ได้ อีกทั้ง สายส่งไฟฟ้าขนาด ๕๐๐ กิโลโวลต์ ก็มีได้ มีสภาพล้อมรอบที่ดินดังกล่าวจนเกินเหตุ นอกจากนี้ ที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายส่งไฟฟ้าก็ยังคงเป็น กรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่จะพึงใช้ประโยชน์ได้ เพียงแต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ กรณีจึงไม่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายเกินสมควรแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ดินที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้าดังกล่าว ประกอบกับเมื่อ พิจารณาจากที่ดินที่เหลือทุกแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมกันแล้วก็มีบริเวณพื้นที่พอที่จะดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงที่ตั้ง รูปที่ดิน ตลอดจนอนุมัติขุด และสิ่งแวดล่อมได้ตามความเหมาะสม พิพากษา ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๒)

## ๒.๒.๒ หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกกำหนดเป็น เขตเดินสายไฟฟ้า

๑) การกำหนดค่าทดแทนโดยพิจารณาจากสภาพและที่ตั้งของที่ดิน การได้มา ราคาซื้อขายกันตามปกติของท้องตลาด และราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

แม้มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จะบัญญัติไว้เพียงกว้าง ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกประกาศกำหนด เป็นเขตเดินสายไฟฟ้า โดยมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวของการไฟฟ้า เป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมราคาลง การกำหนด ค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดิน การได้มา ราคาซื้อขายกันตามปกติ



## ของท้องตลาด และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประกอบกัน

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดจำนวน ๒ แปลงซึ่งได้มาโดยการจดทะเบียนซื้อขายเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ และผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนจำนองที่ดินดังกล่าวกับธนาคารพาณิชย์ในวันเดียวกัน ราคาเฉลี่ยอัตราไร่ละ ๖๑,๒๙๖ บาท ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองแปลงมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าผ่านที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว และคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดปราจีนบุรีได้กำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี ๒๕๓๙ - ๒๕๔๒ ซึ่งมีราคาไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา แล้วกำหนดค่าทดแทนลดหลั่นลงตามสภาพความเสียหายของที่ดินจากการถูกกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า และเนื่องจากคณะกรรมการ เห็นว่าไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ไร่ - นา จึงกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ในนามของผู้ฟ้องคดี ณ ธนาคารออมสิน สาขาสำนักพหลโยธิน และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบซึ่งผู้ฟ้องคดีขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้วแต่ยังไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่ได้รับ จึงยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอค่าทดแทนเพิ่มเป็นอัตราไร่ละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จะบัญญัติไว้เพียงกว้างๆ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า โดยมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมราคาลง การกำหนดค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดิน การได้มา ราคาซื้อขายกันตามปกติของท้องตลาด และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประกอบกัน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนซื้อที่ดินทั้งสองแปลงมาเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ ในราคาประมาณอัตราไร่ละ ๓๕,๐๑๖ บาท และได้นำไปจดทะเบียนจำนองกับธนาคารพาณิชย์ในวันเดียวกัน คิดเป็นราคาอัตราไร่ละ ๖๑,๒๙๖ บาท ซึ่งโดยปกติธนาคารพาณิชย์มักจะไม่รับจำนองเต็มตามราคาซื้อขายกันตามปกติ จึงน่าเชื่อว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในขณะนั้นน่าจะไมต่ำกว่าราคาไร่ละ ๖๑,๒๙๖ บาท และเมื่อพิเคราะห์ถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๖ ซึ่งมีราคาบริเวณติดทางสาธารณะไร่ละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท บริเวณ



นอกเขตดังกล่าวไร่ละ ๖๗,๐๐๐ บาทแล้ว เห็นได้ว่าใกล้เคียงกับราคาปรับจำนองของธนาคาร ดังนั้น ราคาซื้อขายที่ดินบริเวณดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีตามปกติย่อมมีราคาใกล้เคียงกัน เมื่อเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุให้สภาพที่ดินเสื่อมราคาลง เป็นระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๖ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีในราคาไร่ละ ๑๕,๐๐๐ บาท จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้ากว้าง ๒๕ เมตร พาดผ่านกลางแปลงที่ดินยาวตลอดแปลงที่ดิน ทำให้สภาพที่ดินทั้งสองแปลงถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน เป็นเหตุให้สภาพที่ดินใช้ประโยชน์ได้ลดลง ประกอบกับถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อันเป็นการรอนสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดไป จึงควรกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งศาลเห็นว่า ควรใช้ราคาไร่ละ ๖๗,๐๐๐ บาท เป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดี และเมื่อกำหนดค่าทดแทนในอัตราไร่ละ ๕๐ ของฐานราคาข้างต้นแล้วเห็นว่า ราคาค่าทดแทนที่เหมาะสมแก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีคืออัตราไร่ละ ๓๓,๕๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๔๙)

๒) การกำหนดค่าทดแทนที่ดินโดยพิจารณาจากราคาที่ดินที่เป็นจริงตามราคาประเมิน และราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง ณ วันที่พิจารณากำหนดค่าทดแทน โดยคำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ และการพัฒนาที่ดินประกอบกัน

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินการวางเสาพาดสายส่งไฟฟ้าผ่านเข้าไปในที่ดินของเอกชนกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น มีหลักการเดียวกัน คือจะต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าจึงควรให้เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับการกำหนดค่าทดแทนกรณีการเวนคืนที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจะเรียกได้ว่าเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน โดยต้องคำนึงถึงราคาที่ดินที่เป็นจริงตามราคาประเมินและราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง ณ วันที่พิจารณากำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ และการพัฒนาของที่ดินบริเวณดังกล่าวประกอบกันเช่นเดียวกับการเวนคืนที่ดิน

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) พาดผ่านที่ดินบางส่วน โดยคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดฉะเชิงเทราได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านโดยให้ใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ ฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๒ เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ และหาก (๑.๑) ที่ดินติดถนนทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด



แม่น้ำบางปะกง ถนน ร.พ.ช. ถนนลาดยาง ถนนสายคันกันน้ำชลประทานหรือถนนที่มีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ ให้กำหนดราคาเพิ่มจากบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ อีกร้อยละ ๑๐๐ (๑.๒) ที่ดินติดถนน ซอย ทาง คลอง ให้กำหนดราคาเพิ่มจากบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ อีกร้อยละ ๘๐ (๑.๓) ที่ดินนอกจากข้อ (๑.๑) และ (๑.๒) ให้กำหนดเพิ่มจากบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ อีกร้อยละ ๕๐ แต่เนื่องจากมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่ถูกสายไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ในการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินจึงไม่จ่ายเต็มราคาที่กำหนดดังกล่าว หากแต่จ่ายให้เป็นอัตราร้อยละของราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดฯ ดังนี้ ที่ตั้งเสาไฟฟ้าจ่ายให้ร้อยละ ๑๐๐ ที่บ้านจ่ายให้ร้อยละ ๘๐ ที่สวนหรือที่ดินซึ่งราษฎรใช้ปลูกอ้อยจ่ายให้ร้อยละ ๗๐ และที่นาจ่ายให้ร้อยละ ๕๐ (๒) ค่าทดแทนต้นไม้ ให้จ่ายตามบัญชีที่คณะกรรมการฯ กำหนด และ (๓) ค่าทดแทนหรือย้ายอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ให้จ่ายตามตารางที่คณะกรรมการฯ กำหนด โดยได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แยกพิจารณาเป็น ๒ แปลง คือ แปลง ๑๙๘๖ (แปลงฝั่งตะวันออกของถนน ร.พ.ช.) สภาพเป็นที่สวนถูกเขตเดินสายไฟฟ้าเกือบหมดทั้งแปลง แบ่งจ่ายโดยที่สวนติดถนนและที่บ่อติดถนน จ่ายร้อยละ ๘๐ (ประเภทที่บ้าน) และที่สวน (ติดคลอง) จ่ายร้อยละ ๗๐ (ประเภทที่สวน) และเพิ่มค่าทดแทนส่วนที่เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าในส่วนนี้ให้อีกร้อยละ ๓๐ และ ๘๐ (ประเภทที่บ้าน) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้แยกพิจารณาเป็น ๒ แปลง คือ แปลง ๑๙๘๖ (แปลงฝั่งทิศตะวันออกของถนน ร.พ.ช.) สภาพเป็นที่นาติดถนน จ่ายร้อยละ ๘๐ (ประเภทที่บ้าน) ส่วนแปลง ๒๐๒๖ (แปลงฝั่งทิศตะวันตกของถนน ร.พ.ช.) สภาพเป็นที่นาแบ่งจ่ายแยกเป็น ๒ ส่วน อีกเช่นกัน ส่วนที่เป็นที่นาติดถนน จ่ายร้อยละ ๘๐ และที่นาที่ไม่ติดถนน จ่ายร้อยละ ๕๐ (ประเภทที่นา) และเพิ่มค่าทดแทนส่วนที่เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าในส่วนนี้ให้อีกร้อยละ ๕๐ แต่เมื่อมีการรังวัดที่ดินส่วนที่เป็นที่นาไม่ติดถนนพบว่าเนื้อที่จริงน้อยกว่าเดิมจึงได้หักค่าทดแทนส่วนดังกล่าวออก ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินค่าทดแทนทั้งหมดไปฝากธนาคารออมสินไว้ในชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มพร้อมดอกเบี้ย และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขนย้ายซากต้นไม้ที่ตัดฟันและปรับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการวางเสาพาดสายส่งไฟฟ้าผ่านเข้าไปในที่ดินของเอกชนได้ตามความจำเป็น ซึ่งมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิเจ้าของที่ดินให้ต้องจ่ายอมรับภาระความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลแตกต่างจากกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่การกำหนดค่าทดแทนที่ดินทั้งสองกรณีมีหลักการเดียวกัน คือจะต้องจ่ายค่าทดแทน



อย่างเป็นทางการแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าจึงควรให้เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับการกำหนดค่าทดแทนกรณีการเวนคืนที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจะเรียกว่าเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดิน โดยต้องคำนึงถึงราคาที่ดินที่เป็นจริงตามราคาประเมินและราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณนั้น หรือพื้นที่ใกล้เคียง ณ วันที่พิจารณากำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์และการพัฒนาของที่ดินบริเวณดังกล่าวประกอบกันเช่นเดียวกับการเวนคืนที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในระยะ ๑๐๐ เมตร จากถนน ร.พ.ช. กับส่วนที่อยู่นอกระยะ ๑๐๐ เมตร ไปแล้วแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ที่ดินที่อยู่ติดถนน ร.พ.ช. ในระยะ ๑๐๐ เมตร คณะกรรมการฯ ให้เพิ่มราคาขึ้นอีกร้อยละ ๑๐๐ แต่ในขณะที่ที่ดินแปลงเดียวกันที่อยู่นอกระยะ ๑๐๐ เมตร ไปแล้ว ซึ่งมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ น้อยกว่า คณะกรรมการฯ กำหนดเพิ่มราคาขึ้นอีกเพียงร้อยละ ๕๐ และส่วนที่อยู่ติดคลองระยะ ๕๐ เมตร คณะกรรมการฯ ก็ให้เพิ่มเพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ทั้งที่เป็นที่ดินแปลงเดียวกันแต่กลับกำหนดค่าทดแทนให้ในอัตราที่แตกต่างกันมากจึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาด้วยความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สภาพทำเลที่ตั้ง ความสะดวกในการคมนาคม รวมทั้งการเสื่อมราคาของที่ดินส่วนที่เหลือแล้ว จึงควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มขึ้น พิพากษาให้ปรับราคาค่าทดแทนเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้มีการปรับราคาเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐๐ จากฐานบัญชีประเมินทุนทรัพย์ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒ - อ.๘๓/๒๕๕๑)

๓) ความเสียหายที่คำนวณจากหนี้สินอันเกิดจากการซื้อที่ดินที่ถูกรอนสิทธิ รวมถึงเงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้างชำระกับธนาคารในกรณีที่นำที่ดินที่พิพาทไปจำนอง มิใช่ค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามความเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

การจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าตามมาตรา ๓๐<sup>๒๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

<sup>๒๙</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๔) การกระทำตามมาตรา ๒๙ (๓)

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รับค่าทดแทนแล้วหรือได้แจ้งเป็นหนังสือไม่รับค่าทดแทนดังกล่าว ต่อไป

ภายหน้าผู้ใดจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้



พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติ มาตรา ๒๑<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงจะเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินอย่างเป็นธรรม

แต่ค่าความเสียหายที่คำนวณจากหนังสือทั้งหมดที่เกิดจากการ ซื้อที่ดินที่ถูกรอนสิทธิ รวมถึงเงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้างชำระกับธนาคารในกรณี ที่นำที่ดินที่พิพาทไปจำนอง มิใช่ค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามความเป็นธรรมตาม หัย มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฯ แต่อย่างใด

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ถูกเขตเดินสายส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) พาดผ่านที่ดินบางส่วน โดยคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ ได้วางหลักเกณฑ์การจ่าย ค่าทดแทนการใช้ที่ดินโดยกำหนดให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาตามหลักเกณฑ์ของที่ดินพัฒนา เพื่อจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัย/พาณิชยกรรม หรือดำเนินการคล้ายการจัดสรร/ที่ดินสวนเกษตร ราคา ไร่ละ ๖๕๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๑,๗๐๐ บาท แต่เนื่องจากมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองในที่ดินส่วนที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า จึงไม่จ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้เต็ม ตามราคาทีคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ กำหนด แต่จ่ายให้เป็นอัตราร้อยละตามที่ตั้ง ของที่ดินที่แตกต่างกันตามสภาพการทำประโยชน์และระดับของผลกระทบ ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่แปลงเป็นที่ดินจัดสรรจึงจ่ายค่าทดแทนให้อัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาที่กำหนด เป็นเงิน ทั้งสิ้น ๔๗๒,๔๖๔ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว แต่เห็นว่าการกำหนด ค่าทดแทนไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินทั้งสี่แปลงดังกล่าวเป็นที่ดิน จัดสรรสำหรับปลูกบ้านพักอาศัย ตั้งอยู่ริมถนนเป็นย่านชุมชน มีสาธารณูปโภคครบถ้วน ย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินที่เป็นท้องนา ทั้งผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินทั้งสี่แปลงมาในราคา ๗๑๓,๐๐๐ บาท และได้นำไปจำนองกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งธนาคารได้ประเมินราคาไว้ไร่ละ ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท และรับจำนองให้อัตราร้อยละ ๗๐ ของราคาประเมินเป็นเงิน ๖๕๐,๐๐๐ บาท การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ จึงต่ำเกินไป จึงมีหนังสือ

<sup>๑๐๐</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม





ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ ได้พิจารณาแล้วมีมติ ยื่นราคาตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนการใช้ที่ดิน เพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อการจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า อย่างเป็นทางการเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่มีบทกฎหมายที่อาจนำมาอนุโลม ใช้กับกรณีนี้คือ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนไว้ เมื่อคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ ได้กำหนดให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาไร่ละ ๖๕๐,๐๐๐ บาท และจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้อัตราร้อยละ ๙๐ ของราคาที่กำหนด จึงเป็นการกำหนด ค่าทดแทนที่ดินให้เท่ากับต้นทุนในการดำเนินการเพื่อการจัดสรรที่ดินเท่านั้น กรณีจึงไม่อาจ ถือได้ว่าคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ ได้กำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของที่ดินตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีให้อัตราไร่ละ ๖๕๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๑,๗๐๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม แม้จะปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่า ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงมาในราคา ๑๕๕,๐๐๐ บาท และได้จำนองที่ดินดังกล่าว เพื่อประกันหนี้เงินกู้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ในวันเดียวกันเป็นเงิน ๖๕๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒,๑๐๐ บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักฐานการประเมินราคาที่ดิน ทั้งสี่แปลงของธนาคารที่พิจารณาจากราคาที่ดินดิบ ต้นทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภค และ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้วมีราคาประเมินตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาประเมิน ก่อนประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ซึ่งตรงตามที่ได้พนักงานที่ดินจังหวัดได้ชี้แจงว่าที่ดิน ที่มีการจัดสรรในท้องที่ดังกล่าวมีราคาขายต่ำสุดตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท กรณีจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงมีราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาจากบริษัท บ. ตามสัญญาจะซื้อขาย ในราคา ๗๑๓,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒,๓๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมาในราคาตารางวาละ ๒,๓๐๐ บาท จริง ดังนั้น ราคาซื้อขายที่ดิน ที่จะนำมาใช้ในการคำนวณค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าให้แก่ ผู้ฟ้องคดีจึงควรเป็นราคาตารางวาละ ๒,๓๐๐ บาท หรือราคาไร่ละ ๗๑๓,๐๐๐ บาท เมื่อที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าเนื้อที่ประมาณ ๓๐๘.๘ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีเห็นควร จ่ายค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือเนื้อที่ ๑.๒ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้อัตราร้อยละ ๙๐ ของราคาตารางวาละ ๒,๓๐๐ บาท คิดเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๖๔๑,๗๐๐ บาท



ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้วเป็นเงิน ๔๗๒,๔๖๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๖๙,๒๓๖ บาท

อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องในส่วนของค่าเสียหายที่คำนวณจากหนี้สินทั้งหมดที่เกิดจากการซื้อที่ดินทั้งสี่แปลง โดยรวมทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้างชำระกับธนาคาร นั้น มิใช่ค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามความเป็นธรรม ตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเพียงเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านเหนือที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้ตามกฎหมาย แม้อาจจะถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ไปบ้างก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๖/๒๕๕๐)

### ๒.๓ การจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้า

เมื่อเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้ห้ามมิให้จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในกรณีอื่น นอกเหนือจากกรณีที่ระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีที่มีการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าแล้วก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น เช่น เจ้าของที่ดินที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้า ซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๗๖๔๗ และโฉนดเลขที่ ๒๗๖๔๘ โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๕๓๗ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ โดยการกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านดังกล่าวได้พาดผ่านบริเวณที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วเป็นจำนวนเงิน ๘,๗๖๖,๘๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม นอกจากที่ดินทั้งสองแปลงซึ่งถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว ยังคงมีที่ดินเหลืออยู่บริเวณตรงกลางระหว่างที่ดินทั้งสองแปลงเป็นจำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่เศษ ซึ่งที่ดินในส่วนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยอ้างว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่นอกเขตพาดผ่าน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย เนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์อื่นใดได้อีก ด้วยเหตุที่ที่ดินบริเวณที่เหลืออยู่เป็นจุดอันตรายไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับที่ดินส่วนที่ถูกแนวเขตเดินสาย



ไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือในอัตราตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากความเสียหายที่ได้รับจากที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ได้รับ ความเสียหายจากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าและประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นสำคัญ เนื่องจากเห็นได้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำดังกล่าวจะก่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ขณะเดียวกันอาจก่อความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นต้นว่าอาจก่อความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้าด้วยก็ได้ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุนำมิให้จ่ายค่าทดแทนให้กับผู้ได้รับความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญในลักษณะเดียวกับผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว จึงต้องนำบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีนี้ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเดินสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นสองแนวจนทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกขนาบด้วยเขตเดินสายไฟฟ้าทั้งสองสาย และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕.๖ ตารางวา ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และไม่ถูกจำกัดการใช้ตามกฎหมาย แต่ก็คงไม่มีวิญญูชนคนใดกล้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีสภาพทางกายภาพดังกล่าวได้ดั้งเดิมอีกต่อไป กรณีจึงถือได้ว่าการเดินสายส่งไฟฟ้าและประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าทั้งสองแนวของผู้ถูกฟ้องคดีก่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินดังกล่าว จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราเดียวกับที่ดินส่วนที่อยู่ในเขตเดินสายส่งไฟฟ้าพร้อมดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๕๐)





## บทที่ ๒๐

### คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ

#### ๑. กรณีพิพาทในขั้นตอนการจัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้าง

##### ๑.๑ การกำหนดคุณสมบัติอันเป็นการตัดสิทธิเอกชนในการเข้าเสนอราคาไว้ล่วงหน้า

หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาความพร้อมและความสามารถของผู้เข้าแข่งขันเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในขณะที่เสนอราคา โดยไม่อาจประกาศตัดสิทธิในการเข้าแข่งขันเสนอราคาของเอกชนรายหนึ่งรายใดไว้เป็นการล่วงหน้าด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ การไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยกล่าวอ้างเหตุตามที่มีการประกาศดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา

##### สรุปข้อเท็จจริง

คดีนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งตัดสิทธิในการเสนอราคาซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศตัดสิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการล่วงหน้าในทุกสาขา งานก่อสร้างเป็นเวลา ๓๐ วัน ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้รับจ้างงานก่อสร้างที่มีผลการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าแผนงานตามสัญญาจ้างซึ่งทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีเกินร้อยละ ๑๐ ในกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำการตัดสิทธิดังกล่าวไปกำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ในประกาศประกวดราคาด้วยว่า ผู้เสนอราคาจะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีลักษณะตามประกาศตัดสิทธิ เป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ยื่นซองเสนอราคางานก่อสร้างและผู้เสนอราคาต่ำสุดไม่ได้รับพิจารณาการเสนอราคา ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศตัดสิทธิข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ตัดสิทธิผู้รับจ้างรายอื่นที่มีปัญหาในการก่อสร้างเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้เหตุผลในการประกาศตัดสิทธิดังกล่าวว่า แม้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุจะไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการประกาศตัดสิทธิการเสนอราคาของผู้รับจ้างที่เคยมีผลงานก่อสร้างล่าช้าได้ก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีต้องประสบกับปัญหาผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามแผนงานที่วางไว้ ทำให้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จึงเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะออกข้อกำหนดหรือมาตรการใดๆ ที่จะทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างเรียบร้อยและรวดเร็วตามแผนงานและนโยบายที่ได้วางไว้ โดยกำหนดให้ผู้รับจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้จะต้องถูกตัดสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดลงช่วงระยะเวลาหนึ่งอันเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศให้ผู้รับจ้าง



ทุกรายรับทราบถึงการเข้ามาตรการดังกล่าวโดยทั่วกันและมีผลใช้บังคับกับผู้รับจ้างทุกรายที่ได้จดทะเบียนเป็นผู้รับจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีอย่างเสมอภาคและโดยโปร่งใสเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายแล้ว ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งตัดสินสิทธิในการเสนอราคาของผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาและได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี หรือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการตัดสินสิทธิดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในโครงการจัดหาพัสดุของส่วนราชการนั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้อำนาจไว้ โดยจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวที่มุ่งคุ้มครองให้การจัดหาพัสดุดังกล่าวกระทำโดยเปิดเผย โปร่งใส และมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ บัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลใดในการประกาศตัดสินสิทธิผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศตัดสินสิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ และโดยที่การควบคุมดูแลการจัดหาพัสดุให้ถูกต้องเป็นธรรมและมีให้ประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสียหายนั้น สามารถทำได้โดยการกำหนดไว้เป็นข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือการปฏิบัติงานล่าช้า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถบังคับให้เป็นไปตามข้อสัญญานั้นได้ ประกอบกับในการพิจารณาความพร้อมหรือความสามารถของผู้เสนอราคานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาในขณะที่มีการเสนอราคา และต้องดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำกรณีการปฏิบัติงานล่าช้าตามโครงการหนึ่ง มาเป็นข้ออ้างในการตัดสินสิทธิผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใดมิให้เสนอราคาในทุกสาขางานก่อสร้างได้ การประกาศตัดสินสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นจึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ กำหนดไว้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายโดยกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑/๒๕๔๘)

### ๑.๒ การรวมงาน ๓ ประเภท ไว้ในประกาศสอบราคาคราวเดียวกัน

ในการจัดให้มีการสอบราคา หน่วยงานทางปกครองอาจกำหนดให้มีงานประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ใน การสอบราคาคราวเดียวกันได้ หากเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง รวมทั้งอาจกำหนดให้มีการเสนอราคารวมเพียงอย่างเดียว หรือให้มีการเสนอราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการ



พร้อมกันด้วยก็ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๒ (๓)<sup>๓๐๑</sup> และข้อ ๔๐ (๖)<sup>๓๐๒</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

### สรุปข้อเท็จจริง

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจ้างเหมางานรวม ๓ ประเภท ได้แก่ งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด และงานดูแลสนามหญ้า สวนหย่อม ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด โดยรวมงานดังกล่าวไว้ในประกาศสอบราคา คราวเดียวกัน และกำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคา กับทางราชการและรัฐวิสาหกิจในวงเงินค่าจ้างรวมกันไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะงานทำความสะอาดและได้ยื่นซองสอบราคาเฉพาะในงานดังกล่าว ไม่ได้รับการพิจารณาการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคา โดยรวมงานประเภทที่มีลักษณะงานที่แตกต่างกันไว้ในคราวเดียวกันไม่ชอบด้วยระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ ให้จ้างงานหลายงานที่มีลักษณะแตกต่างกันรวมกัน นอกจากนี้ การพิจารณาจากราคารวม ของงานทุกประเภทไม่เป็นธรรม และมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็ก ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาตามประกาศดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างในการรวมงานทั้ง ๓ งาน ไว้ในประกาศสอบราคาคราวเดียวกันว่า เนื่องจากการปฏิบัติงานทั้ง ๓ งานนั้น มีความ ซ้อนเหลื่อมกันอยู่ในเรื่องเวลาการทำงาน หากให้เอกชนต่างรายเป็นผู้รับจ้างงานแต่ละงาน อาจก่อให้เกิดปัญหาในการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการ

<sup>๓๐๑-๓๐๒</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๐ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารสอบราคา โดยอย่างน้อยให้แสดงรายการดังต่อไปนี้

ขลข

ขลข

(๖) ข้อกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคารวมทั้งสิ้น และราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการ (ถ้าทำได้) พร้อมทั้งระบุ หลักเกณฑ์โดยชัดเจนว่า จะพิจารณาราคารวมหรือราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการ ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา ให้พิจารณาราคารวม

ขลข

ขลข

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

ขลข

ขลข

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการในเวลาที่กำหนดตามเอกสาร สอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซอง เสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

ขลข

ขลข



ขึ้นได้ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับจ้างในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของทางราชการ เนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายใด การประกาศสอบราคาดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามนัยข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมมีอำนาจกำหนดได้ นอกจากนี้ กรณีที่เอกสารสอบราคาจ้างกำหนดว่าในการเปิดซองสอบราคาทางราชการจะพิจารณาตัดสินจากราคารวมเป็นหลัก อันเป็นผลให้ผู้เข้าเสนอราคาต้องเสนอราคาเป็นราคารวมนั้น โดยที่ตามข้อ ๔๐ (๖) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้ประกาศสอบราคาที่จะกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคาเสนอราคารวมทั้งสิ้นอย่างเดียวหรือเป็นราคารวมทั้งสิ้นพร้อมราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ดังนั้น เมื่อการประกาศสอบราคาครั้งนี้ไม่พบว่ามีความไม่เหมาะสมในการกำหนดให้เสนอราคารวมทั้งสิ้นอย่างเดียว การไม่ได้ให้ผู้เสนอราคาเสนอราคาเป็นต่องานหรือต่อรายการจึงไม่เป็นการขัดต่อข้อ ๔๐ (๖) ของระเบียบดังกล่าว ส่วนกรณีที่ประกาศสอบราคากำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคากับทางราชการและรัฐวิสาหกิจในวงเงินค่าจ้างรวมกันไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาแสดงในวันยื่นซองสอบราคานั้น ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการให้ผู้เข้าเสนอราคาจะต้องมีผลงานเป็นราคารวมตามประกาศสอบราคาทั้งหมด ซึ่งก็คืองานทั้ง ๓ ประเภท ต้องมีวงเงินค่าจ้างรวมกันไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท มิได้หมายความว่าผู้ยื่นซองสอบราคาจะต้องมีผลงานแต่ละงานไม่ต่ำกว่างานละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่อย่างใด ดังนั้น การประกาศสอบราคาจ้างเหมาดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แล้วพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๙/๒๕๔๘)

**๑.๓ การกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะของพัสดุที่จะจัดซื้อไว้ในประกาศประกวดราคาโดยเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากที่กำหนดในคู่มือผู้ซื้อซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น**

การที่ส่วนราชการกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะของพัสดุที่จะจัดซื้อไว้ในประกาศประกวดราคาโดยเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากที่กำหนดในคู่มือผู้ซื้อซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น ด้วยประสงค์ที่จะให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการและได้แจ้งให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทราบแล้วโดยไม่มีการทักท้วงนั้น ย่อมไม่ทำให้การดำเนินการประกวดราคาเสียไป

#### สรุปข้อเท็จจริง

สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องตัดกระดาษ โดยมีรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องตัดกระดาษของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว และมีรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะตามคู่มือผู้ซื้อของสำนักงานมาตรฐาน





ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำหรับเหตุผลในการกำหนดที่แตกต่างดังกล่าว เป็นเพราะผู้ถูกฟ้องคดีต้องการได้เครื่องตัดกระดาษ รวมทั้งอุปกรณ์ที่ใช้ร่วมกับเครื่องตัดกระดาษที่มีประสิทธิภาพสูง เพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอนของผู้ถูกฟ้องคดี โดยใช้ข้อมูลขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและธนาคารออมสินประกอบการพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเห็นสมควรซื้อครุภัณฑ์เครื่องตัดกระดาษจากผู้เสนอราคาต่ำสุดจากผู้ที่ยื่นซองเสนอราคาจำนวน ๓ ราย โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นซองเสนอราคา ดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพื่อขอเพิ่มเติมรายละเอียดของเครื่องตัดกระดาษที่แตกต่างจากคู่มือผู้ซื้อซึ่งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมกำหนดไว้ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือตอบรับแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ และมีผลเป็นการกีดกันผู้ฟ้องคดีไม่ให้นำเข้าเสนอราคาได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวนั้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะในการจัดซื้อครุภัณฑ์เครื่องตัดกระดาษโดยระบุอุปกรณ์เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วมีความเห็นว่า รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดนั้น สอดคล้องกับที่ระบุในคู่มือผู้ซื้อ และหน่วยงานผู้ซื้อสามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมหากมีความจำเป็น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในภายหลังเพื่อขอเพิ่มเติมรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องตัดกระดาษตามที่ระบุในคู่มือผู้ซื้อ พร้อมกับชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้มีหนังสือตอบรับทราบและไม่ทักท้วงแล้ว อีกทั้ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ข้อ ๑๖ (๔)<sup>๓๐๓</sup> ก็ได้กำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องแจ้งความจำเป็นในการกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก่อนดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อ จึงมีผลให้กระบวนการประกวดราคาที่ทำไปก่อนหน้านั้นไม่เสียไป ดังนั้น การประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐/๒๕๔๕)

<sup>๓๐๓</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๖ ให้ส่วนราชการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยตามหลักเกณฑ์ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะหรือรายการในการก่อสร้างแตกต่างจากที่กำหนดไว้ใน (๒) หรือ (๓) ให้แจ้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และเมื่อได้รับหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรมตอบรับทราบหรือไม่ทักท้วงแล้ว ให้ดำเนินการซื้อหรือจ้างต่อไปได้หรือไม่รับพิจารณารายนั้น แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ



### ๑.๔ การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้มีสิทธิเสนอราคา

กรณีงานที่จะจัดจ้างมีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและเทคนิคเฉพาะ และเพื่อป้องกันปัญหาการได้คู่สัญญาที่ไม่มีศักยภาพหรือไม่มีประสบการณ์ในการทำงานก่อสร้างขนาดใหญ่มาก่อนหรือได้ผู้เสนอราคาที่ขาดความพร้อมและความตั้งใจ อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงถือเป็นกรณีจำเป็นที่หน่วยงานทางปกครองผู้ประกาศประกวดราคาต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา โดยจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถตามข้อ ๓๐<sup>๑๐๔</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ถือว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการกีดกันผู้เสนอราคาในการเข้าเสนอราคาแต่อย่างใด

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่กรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างโรงเรือนอนุบาลแม่พันธุ์และผลิตพันธุ์พืชเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อพร้อมครุภัณฑ์ประจำโรงเรือน ๓ แห่ง โดยกำหนดเงื่อนไขในการเสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้เคยมีผลงานการก่อสร้างและติดตั้งอุปกรณ์มูลค่ารวมไม่น้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการที่กรรมการไปทำการตรวจสอบความถูกต้องของผลงานต้องมีบุคลากรด้านวิศวกรรมเกษตรที่มีประสบการณ์การทำงานไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี โดยเป็นพนักงานทำงานประจำกับผู้เสนอราคาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี และต้องยื่นซองประกวดราคา โดยแยกเป็น ๒ ซอง ประกอบด้วย ซองข้อเสนอด้านเทคนิคและซองข้อเสนอด้านราคา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ซื้อซองประกวดราคาแต่ไม่ได้ยื่นซองเสนอราคาเห็นว่า ประกาศประกวดราคาดังกล่าวมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคาบางราย กีดกันผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสนอการรายอื่นไม่ให้เข้าร่วมในการเสนอราคา และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ประกาศประกวดราคากำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้เคยมีผลงานการก่อสร้างและติดตั้งอุปกรณ์มูลค่ารวมไม่น้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นที่ต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถในเรื่องดังกล่าวไว้ว่าเพื่อมิให้เกิดปัญหาได้คู่สัญญาที่ไม่มีศักยภาพหรือไม่มีประสบการณ์การทำงานก่อสร้างขนาดใหญ่มาก่อนหรือได้ผู้เสนอราคาที่ยื่นขอให้งานแต่ขาดความพร้อมและ

<sup>๑๐๔</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๓๐ ส่วนราชการใดประสงค์จะคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้างให้กระทำได้ในกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย พร้อมทั้งส่งให้ กวพ. ด้วย



ความตั้งใจอันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการตั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีเคยประสบมาก่อน จึงถือเป็นกรณีจำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถตามข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับปรากฏว่าประกาศประกวดราคาตั้งกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้คำนวณราคากลางไว้เป็นเงิน ๕๕๓,๔๙๑,๗๔๗ บาท ดังนั้น การกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเคยเป็นผู้มีผลงานการก่อสร้างไม่น้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของวงเงินที่จะจ้าง จึงเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี<sup>๓๐๔</sup> ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติว่า การกำหนดผลงานของผู้เสนอราคาให้กำหนดได้ไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของวงเงินที่จะจ้างในครั้งนั้น ดังนั้น การที่ประกาศประกวดราคากำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีคุณสมบัติตั้งที่กล่าวข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนกรณีที่กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการไปทำการตรวจสอบความถูกต้องของผลงานนั้น ถือเป็นต้นทุนทางธุรกิจประเภทหนึ่ง จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้เสนอราคาจนเกินสมควร และไม่ก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในประกาศประกวดราคา จึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการกำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องมีบุคลากรด้านวิศวกรรมเกษตรที่มีประสบการณ์การทำงานไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี และเป็นพนักงานทำงานประจำกับผู้เสนอราคาในเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี นั้น โดยที่การจ้างก่อสร้างโรงเรือนอนุบาลแม่พันธุ์และผลิตพันธุ์พืชเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อพร้อมครุภัณฑ์ประจำโรงเรือน เป็นการจ้างที่มีรายละเอียดซับซ้อนทางด้านเทคโนโลยีและวิทยาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างโรงเรือนพร้อมติดตั้งครุภัณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องมีการทำงานอย่างเป็นระบบ เช่น ระบบลดอุณหภูมิและเพิ่มความชื้นโดยแผ่นระเหยน้ำ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการจ้างที่จำเป็นต้องใช้วิศวกรผู้ควบคุมที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการเกษตรโดยเฉพาะ รวมทั้งผู้ที่จะเข้าเสนอราคาในการก่อสร้างและติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าวจะต้องมีความพร้อมทางด้านเทคนิคและประสบการณ์ของบุคลากรที่มีการทำงานกับผู้เสนอราคาอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จของงาน จึงถือเป็นกรณีจำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถตามข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ และไม่ได้เป็นการกีดกันมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคา ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ การจ้างก่อสร้างโรงเรือนอนุบาลแม่พันธุ์ดังกล่าวเป็นการจ้างที่มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและเทคนิคเฉพาะในการกำหนดรายละเอียดอย่างเป็นระบบการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นซองประกวดราคาแยกเป็น ๒ ซอง ประกอบด้วย

<sup>๓๐๔</sup> มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว๑ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๗



ของข้อเสนอด้านเทคนิคและของข้อเสนอด้านราคา จึงเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๕๔<sup>๑๐๖</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ รวมทั้งผู้เข้าเสนอราคาทุกรายจะต้องยื่นซองประกวดราคาโดยแยกซองประกวดราคาดังกล่าวเช่นเดียวกัน กรณีจึงมิได้เป็นการกีดกันตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดในการเข้าเสนอราคา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นซองประกวดราคาโดยแยกเป็น ๒ ซองดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๐/๒๕๔๙)

กรณีที่การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้เสนอราคาเป็นไปเพื่อการรับรองว่า การบำรุงรักษาพัสดุเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของหน่วยงานทางปกครองผู้ประกาศประกวดราคาจะได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมและเพียงพอภายหลังจากการจัดซื้อพัสดุแล้ว เพื่อให้การใช้พัสดุดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีปัญหาหรืออุปสรรค ย่อมไม่เป็นการกีดกันไม่ให้ผู้เสนอราคาที่สามารถจัดซื้อพัสดุได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อแข่งขันในการเสนอราคา และไม่ขัดต่อข้อ ๑๑ (๑)<sup>๑๐๗</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

#### สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องจักรกล ประเภทรถบดชนิดสันสะเทือน โดยกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในข้อ ๔ ว่า ผู้เสนอราคาต้องเป็นตัวแทนจำหน่ายโดยตรงจากโรงงานผู้ผลิต และจะต้องมีสาขาซึ่งเป็นศูนย์บริการอะไหล่และซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักรที่เสนอราคาโดยมีระยะทางไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร จากผู้ซื้อ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการจัดหาอะไหล่และการซ่อมบำรุง โดยผู้เสนอราคาจะต้องมีหลักฐานมาแสดงต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาใน

<sup>๑๐๖</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๔ การซื้อหรือการจ้างที่มีลักษณะจำเป็นจะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีของพัสดุ และหรือข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา ซึ่งอาจจะมีข้อเสนอที่ไม่อยู่ในฐานเดียวกันเป็นเหตุให้มีปัญหาในการพิจารณาตัดสิน และเพื่อจัดปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องให้มีการปรับปรุงข้อเสนอให้ครบถ้วนและเป็นไปตามความต้องการก่อนพิจารณาด้านราคา หรือการซื้อหรือการจ้างแบบเหมารวม (Lump Sum Turnkey) ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินการได้ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการประกวดราคาทั่วไป เว้นแต่การกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคายื่นซองประกวดราคาโดยแยกเป็น

(๑) ซองข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนออื่นๆ

(๒) ซองข้อเสนอด้านราคา

(๓) ซองข้อเสนอทางการเงินตามข้อ ๕๖ (ถ้ามี)

ทั้งนี้ ให้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาด้วย

<sup>๑๐๗</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๑ ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและหรือกิจการของคนไทยตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ห้ามกำหนดรายละเอียด หรือคุณลักษณะเฉพาะ ซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



วันเปิดซองประกวดราคาด้วย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโรงงานผู้ผลิตสินค้าและได้รับอนุมัติให้ขึ้นทะเบียนมาตรฐานผลิตภัณฑ์รถบดสันสะเทือนและเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคา เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาดังกล่าวเป็นการกีดกันผู้ฟ้องคดีซึ่งมีศูนย์บริการอะไหล่และการซ่อมบำรุงแบบธุรกิจร่วมค้าไม่ใช่ลักษณะสาขาตามที่กำหนดในประกาศประกวดราคา ซึ่งการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวขัดกับข้อ ๑๑ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑.๔<sup>๓๐๘</sup> ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔/ว ๑๘๔๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตามประกาศประกวดราคา ที่กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องมีสาขาซึ่งเป็นศูนย์บริการอะไหล่และซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล โดยมีระยะทางไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร จากผู้ซื้อ เป็นการกำหนดให้เกิดความเหมาะสมและความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาอะไหล่และการซ่อมบำรุงเพื่อใช้เครื่องจักรกลในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีปัญหาหรืออุปสรรค โดยมีจำนวนเพียงพอเพื่อรองรับกับพัสดุที่จะทำการจัดซื้อ ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดและลักษณะเฉพาะข้างต้น จึงเป็นการรับรองว่าการบำรุงรักษาพัสดุในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมและเพียงพอหลังจากที่ได้มีการตกลงทำสัญญาจัดซื้อพัสดุกันแล้ว การกำหนดรายละเอียดและลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับผู้เสนอราคาดังกล่าว จึงไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้เสนอราคาที่สามารถจัดซื้อพัสดุได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างเข้าแข่งขันในการเสนอราคาแต่อย่างใด และไม่ขัดต่อข้อ ๑๑ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ และข้อ ๑.๔ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔/ว ๑๘๔๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ พิพากษายกฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอให้เพิกถอนการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ในข้อ ๔ ของประกาศประกวดราคา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๗/๒๕๕๑ และที่ อ.๓๔๗/๒๕๕๑)

**หมายเหตุ** ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าว เนื่องจากเป็นการกีดกันและเลือกปฏิบัติเพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ผลิตสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ

<sup>๓๐๘</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔/ว ๑๘๔๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖

ข้อ ๑.๔ ประกาศและเอกสารประกวดราคาที่ไม่ถูกต้อง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาหรือเงื่อนไขอื่นในการเสนอราคามีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม



## ๑.๕ การกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หรือขายเอกสารสอบราคา

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หรือขายเอกสารสอบราคาโดยนับรวมวันหยุดราชการเข้าไว้ในกำหนดเวลาดังกล่าว อันเป็นเหตุให้มีจำนวนวันสำหรับให้หรือขายเอกสารไม่เป็นไปตามจำนวนวันตามที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้ประกาศสอบราคานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้จะมีการขยายระยะเวลาเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่มีการปิดประกาศหรือเผยแพร่ประกาศขยายระยะเวลาดังกล่าว ประกาศสอบราคาข้างต้นก็ยังคงไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เช่นเดิม

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหินเหล็กไฟ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาโครงการก่อสร้างประปาบาดาล โดยกำหนดระยะเวลาให้หรือขายเอกสารสอบราคา รวมทั้งสิ้น ๑๑ วัน แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการจำนวน ๖ วัน ซึ่งเมื่อหักวันหยุดราชการออกแล้ว ทำให้เหลือเวลาในการขายเอกสารสอบราคาเพียง ๕ วันทำการ ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดให้มีช่วงเวลาในการขายแบบไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพรับจ้างก่อสร้างไม่สามารถซื้อเอกสารสอบราคาได้ตามเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศสอบราคาข้างต้น และให้มีการประกาศสอบราคาใหม่

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันขายเอกสารสอบราคามีกำหนดระยะเวลาไม่เป็นไปตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง<sup>๓๐๙</sup> ประกอบกับข้อ ๒๗ วรรคสอง<sup>๓๑๐</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่กำหนดให้มีช่วงเวลาในการให้หรือขายเอกสารสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ประกาศสอบราคาดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าได้ออกประกาศขยายระยะเวลา

<sup>๓๐๙-๓๑๐</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๒๗ ๗๗ ๗๗

การให้หรือขายเอกสารสอบราคาในการสอบราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดให้ถือปฏิบัติตาม การให้หรือขายเอกสารของวิธีการประกวดราคาโดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายเอกสารสอบราคาตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศสอบราคาจนถึงวันก่อนวันเปิดซองสอบราคา

๗๗ ๗๗

ข้อ ๓๒ การให้หรือขายเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียด ให้กระทำ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวกและไม่เป็นเขตหวงห้าม กับจะต้อง จัดเตรียมไว้ให้มากพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือซื้อที่มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นอย่างน้อยรายละเอียด โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นในการให้หรือขาย ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายก่อนวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่าสิบวันและให้มีช่วงเวลาในการให้หรือขายไม่น้อยกว่าสิบวันด้วย

๗๗ ๗๗



ในการขายเอกสารสอบราคาเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการปิดประกาศขายระยะเวลาดังกล่าวโดยเปิดเผยและส่งประกาศนั้นแก่ผู้มีอาชีพรับจ้าง ตามข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง<sup>๓๑๑</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร ส่วนตำบลฯ โดยชอบแล้ว การขายระยะเวลาในการขายเอกสารสอบราคาจึงยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการเพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องหรือบุคคลทั่วไปได้ทราบถึงการมีประกาศขายระยะเวลา ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้ประกาศสอบราคาข้างต้นซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ เช่นเดิม พิพากษาให้เพิกถอนประกาศสอบราคาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓๘/๒๕๔๙)

## ๒. กรณีพิพาทในขั้นตอนการเผยแพร่ประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการปิดประกาศและเผยแพร่การสอบราคา โดยครบถ้วนถูกต้องตามที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้แล้ว การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ได้ส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครองให้ส่งประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงไม่ถือเป็นการปฏิบัติที่ผิดระเบียบ โดยถือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องติดตามข้อมูล การประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้างดังกล่าวด้วยตนเอง

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลแซงบาดาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ส่งประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างข้อ ๒๗ (๑)<sup>๓๑๒</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ยังไม่ได้มีการดำเนินการสอบราคาจ้างและไม่มีนโยบายจัดส่งเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลใด เป็นการเฉพาะ รวมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีติดต่อขอทราบข้อมูลข่าวสารการสอบราคา ณ ที่ทำการ

<sup>๓๑๑-๓๑๒</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๒๗ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวันทำการ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคา และเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ส่วนพิเศษ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ไม่น้อยกว่าห้าราย กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการ องค์การบริหารส่วนตำบล และศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อหรือจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ แล้วแจ้งให้นายอำเภอทราบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๓ ก่อนวันเปิดซองประกวดราคา หากมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงหรือให้รายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีความจำเป็นต้องแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาตั้งแต่ต้น ให้จัดทำเป็นประกาศและเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม และดำเนินการ ตามข้อ ๓๑ โดยอนุโลม กับแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ซื้อหรือขอซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตรงเป็นระยะ แต่ในวันเดียวกันนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอว่ามีความประสงค์จะสอบราคาจ้าง รวม ๔ โครงการ พร้อมทั้งขอให้อำเภอปิดประกาศสอบราคาจ้างดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปิดประกาศสอบราคาไว้ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งได้จัดส่งไปยังผู้รับจ้างโดยตรงจำนวน ๖ รายด้วย แต่มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีหนังสือตอบผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาได้มีหนังสือถึงนายอำเภอแจ้งความประสงค์สอบราคาและขอให้เผยแพร่ประกาศสอบราคาให้ผู้สนใจทราบ โดยได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งจัดส่งให้ผู้รับจ้างจำนวน ๑๑ ราย แต่ไม่ได้จัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประกาศสอบราคาข้างต้นไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นการกีดกันและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการเผยแพร่ประกาศสอบราคา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ยกเลิกประกาศสอบราคาข้างต้นและให้ทำการประกาศสอบราคาจ้างใหม่

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

วัตถุประสงค์ที่แท้จริงตามข้อ ๒๗ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องการให้มีการเผยแพร่ประกาศสอบราคาอย่างกว้างขวาง โดยมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในหลายๆ ด้าน หลายรูปแบบ รวมทั้งจัดส่งประกาศสอบราคาให้ผู้มีอาชีพรับจ้างโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ โดยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ว่าการอำเภอ เพื่อประกาศสอบราคาให้ทราบโดยทั่วถึงกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือถึงนายอำเภอว่ามีความประสงค์จะสอบราคาจ้าง พร้อมทั้งขอให้อำเภอปิดประกาศสอบราคาจ้างดังกล่าว ขณะเดียวกันได้ดำเนินการปิดประกาศสอบราคาไว้ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งจัดส่งประกาศสอบราคาไปยังผู้รับจ้างโดยตรงอีกเป็นจำนวน ๖ ราย และ ๑๑ รายตามลำดับ ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการส่งประกาศเผยแพร่เป็นจำนวนที่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้แล้ว ตามข้อ ๒๗ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ผิดระเบียบ เนื่องจากมิได้มีระเบียบกฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดทราบโดยตรงเป็นการเฉพาะ และถือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องติดตามข้อมูลการประกาศสอบราคาของหน่วยราชการด้วยตนเอง เพราะในปัจจุบันมีผู้ประกอบการจำนวนมาก หน่วยงานราชการไม่สามารถจัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ประกอบการได้เป็นการเฉพาะราย การที่ไม่ได้จัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ผิดระเบียบที่จะเป็นเหตุให้มีการยกเลิกการประกาศสอบราคา ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการโดยมิชอบในขั้นตอนการสอบราคา และโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีได้มีการร้องเรียนจากประชาชนในท้องที่แต่อย่างใด ดังนั้น การออกประกาศสอบราคาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี





จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๒/๒๕๔๙)

### ๓. กรณีพิพาทในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

๓.๑ การพิจารณาให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งระบุรายการในใบเสนอราคาผิดไปจากเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ และไม่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้ชนะการเสนอราคา

กรณีที่ผู้เสนอราคาระบุรายการในใบเสนอราคาผิดไปจากเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ และไม่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น ย่อมถือไม่ได้ว่าการเสนอราคาดังกล่าวเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองพิจารณาให้ผู้เสนอราคาดังกล่าวซึ่งเสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการเสนอราคา จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคารายอื่นที่เสนอราคาในลำดับถัดไป

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมยื่นซองสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านตามประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนดอกไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาให้ผู้เสนอราคารายอื่นซึ่งเสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอ แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาอยู่ในลำดับที่ ๓ เห็นว่าผู้เสนอราคารายดังกล่าวมีคุณสมบัติและเสนอราคาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของประกาศสอบราคาจ้าง เนื่องจากไม่มีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้าง ไม่ระบุรายการป้ายโครงการในใบเสนอราคา และมีรายการวัสดุในใบเสนอราคาไม่ตรงตามแบบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาจ้างผู้เสนอราคารายดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากหากผู้เสนอราคารายดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับการจ้างงาน ก็จะต้องมีการพิจารณาสิทธิของผู้ยื่นซองสอบราคารายต่อไป ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเป็นผู้ได้รับจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อใบรับรองผลงานของผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน อันเป็นผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้าง จึงถือได้ว่าผู้เสนอราคารายดังกล่าวมีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขการสอบราคา ส่วนกรณีที่ระบุรายการวัสดุป้ายโครงการในใบเสนอราคารายนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้เสนอราคาได้รวมค่าป้ายโครงการข้างต้นไว้ในบัญชีรายการวัสดุรายการเบ็ดเตล็ดแล้ว แม้ไม่ได้เขียนแยกออกต่างหากก็ไม่ใช่สาระสำคัญ และเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของผู้เสนอราคารายอื่นแล้วยังสูงกว่า จึงไม่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการยื่นซองสอบราคาแต่ประการใด นอกจากนี้ การที่ผู้เสนอราคา



ต่ำสุดไม่ได้ระบุว่าวัสดุที่จะใช้เป็นท่อพีวีซีชนิดหัวบานตามที่กำหนดไว้ในแบบซึ่งมีราคาสูงกว่าท่อพีวีซีชนิดธรรมดา แต่เมื่อราคาที่เสนอนั้นเป็นราคาของท่อพีวีซีชนิดหัวบาน จึงถือได้ว่าเป็นข้อผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ ประกอบกับ ผู้ถูกฟ้องคดีใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาโดยตัดสินด้วยราคารวม จึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุดกระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคาอันจะมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวเป็นผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างตามประกาศสอบราคา จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๔๘)

### ๓.๒ การมีคำสั่งไม่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาวัสดุไม่ครบถ้วนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ

การที่ผู้เสนอราคาไม่ได้กรอกปริมาณและราคาของวัสดุในบัญชีแสดงปริมาณวัสดุแนบท้ายใบเสนอราคาให้ครบถ้วน อันทำให้แปลความได้ว่าผู้เสนอราคาจะไม่ใช้วัสดุดังกล่าวในงานก่อสร้างตามประกาศสอบราคา เมื่อปรากฏว่าวัสดุดังกล่าวมีผลกระทบเป็นอเนกอย่างยิ่งต่อความมั่นคงแข็งแรงของงานที่จะก่อสร้าง จึงถือได้ว่าเป็นการเสนอราคาที่ไม่ครบถ้วนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และทำให้ผู้เสนอราคารายอื่นที่กรอกรายการครบถ้วนเสียเปรียบ การที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดสอบราคามีคำสั่งไม่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคารายดังกล่าวซึ่งเสนอราคาต่ำสุด จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

#### สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างถนน คสล. โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติจ้างและทำสัญญาจ้างกับผู้เสนอราคารายอื่นซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่สอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอทราบเหตุผลของการไม่เรียกผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาจ้าง ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเพราะผู้ฟ้องคดีกรอกรายการปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีแสดงปริมาณวัสดุแนบท้ายใบเสนอราคาไม่ครบถ้วน ๒ รายการ คือ ไม่กรอกรายการเหล็กเสริม ชนิดเหล็กเส้น DB Ø ๑๖ มิลลิเมตร และเหล็กเสริม ชนิดเหล็กเส้น RB Ø ๑๙ มิลลิเมตร ซึ่งเป็นการเสนอราคาที่ไม่ครบถ้วนเนื่องจากเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาจ้าง ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำสัญญาจ้างกับผู้เสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่สอง แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าถูกกลั่นแกล้งและถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ได้รับความเสียหายจากการสูญเสียโอกาสที่จะได้รับผลกำไรเป็นเงิน ๑๐๘,๖๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่กรอกรายการเหล็กเสริม ชนิดเหล็กเส้น DB Ø ๑๖ มิลลิเมตร และ RB Ø ๑๙ มิลลิเมตร ในบัญชีแสดงปริมาณวัสดุ โดยกรอกข้อความที่เกี่ยวกับจำนวนและราคาในงานเหล็กเสริมเป็นเหล็กชนิดและขนาดอื่นนั้น ย่อมแปลความหมายได้ว่า ผู้ฟ้องคดี จะไม่ใช่เหล็กเส้นดังกล่าวในงานก่อสร้าง จึงไม่ระบุรายการปริมาณเหล็กเส้นที่มีขนาดดังกล่าว และไม่เสนอราคา ซึ่งไม่สอดคล้องกับแบบแปลนก่อสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ใช้เหล็กเส้น ทั้งสองชนิดข้างต้น เพื่อเป็นเหล็กยึดรอยต่อตามยาวและเป็นเหล็กเดือยยึดรอยต่อสำหรับการหดตัวและการขยายตัว ประกอบกับรับฟังได้ว่าปริมาณและขนาดของเหล็กเส้นที่ใช้ประโยชน์ ในลักษณะดังกล่าว มีผลกระทบเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงแข็งแรงของถนน คสล. กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างไม่ครบถ้วนในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญ นอกจากนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่กรอกรายการและไม่รวมราคาเหล็กเส้นดังกล่าวไว้ในราคาที่เสนอ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการเสนอราคาที่ทำให้ผู้เสนอราคารายอื่นซึ่งกรอกรายการและรวมราคา เหล็กเส้นทั้งสองชนิดดังกล่าวเสียเปรียบผู้ฟ้องคดี อีกทั้งหากผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดี อาจทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ เนื่องจากคุณภาพของงานก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเป็น การเสนอราคาที่มีผิดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งไม่อนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๐)

**๓.๓ การมีคำสั่งไม่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งไม่แสดงรายละเอียดค่าแรงงาน ในใบแจ้งปริมาณงานอันเป็นสาระสำคัญของการประกวดราคา**

การที่ผู้เสนอราคาไม่แสดงรายละเอียดค่าแรงงานในใบแจ้งปริมาณงาน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา อันมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ แก่ผู้เสนอราคารายอื่น ประกอบกับการแสดงรายละเอียดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของราคาค่าก่อสร้างที่ผู้เข้าประกวด ราคาเสนอ และเพื่อใช้เปรียบเทียบกับราคากลางและราคาของผู้เสนอราคารายอื่น การแจ้งปริมาณงานดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญของการประกวดราคา เมื่อผู้เสนอราคา ไม่แจ้ง จึงเป็นการปฏิบัติผิดเงื่อนไขในการประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ การที่ ผู้มีอำนาจสั่งจ้างไม่สั่งจ้างผู้เสนอราคารายดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมยื่นซองประกวดราคาจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุง สภาพภูมิทัศน์บริเวณหาดไม้ขาว ตามประกาศประกวดราคาขององค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และคณะกรรมการพิจารณาผลการ ประกวดราคามีความเห็นว่าสมควรจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอให้บริษัทที่ปรึกษาซึ่งเป็น ผู้ออกแบบโครงการฯ ตรวจสอบเอกสารเสนอราคาและแผนการปฏิบัติงานของผู้เสนอราคา ทั้งหมดที่มีอยู่จำนวน ๖ ราย โดยบริษัทที่ปรึกษารายงานผลการตรวจสอบว่ามีผู้เสนอราคา



ถูกต้องเพียงรายเดียว สำหรับผู้ฟ้องคดีนั้นมิว่าวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับงานที่ประกวดราคา ไม่ได้ นำหนังสือรับรองผลงานฉบับจริงมาแสดง ไม่มีวิศวกรสาขาโยธาประจำ ใบเสนอราคา กรอกข้อความไม่ครบถ้วน และไม่ได้เสนอรายละเอียดค่าแรงงานของงานปลูกต้นไม้ในใบแจ้ง ปริมาณงานที่เสนอราคา ซึ่งเป็นการผิดเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้อนุมัติ จ้างผู้เสนอราคาที่เสนอราคาถูกต้องเพียงรายเดียวดังกล่าวโดยไม่สั่งจ้างผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าคำสั่งอนุมัติจ้างผู้เสนอราคารายอื่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการดำเนินการตามข้อเสนอ ของบริษัทเอกชนซึ่งไม่ใช่เรื่องของวิชาการช่างมาอ้างเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ชนะการประกวดราคา เป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาล เพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ้างดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงรายการค่าแรงงานปลูกต้นไม้ในส่วนของงานปลูกต้นไม้ ไว้ในใบแจ้งปริมาณงานของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลให้ราคารวมในงานปลูกต้นไม้ของผู้ฟ้องคดี เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น ประกอบกับการที่เอกสารประกวดราคา ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องกรอกรายการค่าวัสดุและค่าแรงงานนั้น มิว่าวัตถุประสงค์เพื่อให้ ผู้ประกวดราคานำปริมาณค่าวัสดุและค่าแรงงานในใบแจ้งปริมาณงานไปใช้ประโยชน์ในการ ตรวจสอบความเป็นไปได้ของราคาค่าก่อสร้างที่ผู้เข้าประกวดราคาเสนอไว้ในใบเสนอราคา และเพื่อใช้เปรียบเทียบกับราคากลางและราคาของผู้เข้าประกวดราคารายอื่นๆ ว่าเป็นราคา ค่าก่อสร้างที่สมควรหรือไม่ จึงถือได้ว่าใบแจ้งปริมาณงานของผู้เข้าประกวดราคาเป็นเอกสาร ที่เป็นสาระสำคัญของการประกวดราคาจ้างก่อสร้างโครงการฯ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดง รายการค่าแรงงานปลูกต้นไม้ในส่วนของงานปลูกต้นไม้ไว้ในใบแจ้งปริมาณงานของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาจ้างในส่วนที่เป็น สาระสำคัญ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจพิจารณาผ่อนผันได้ตามข้อกำหนดของเอกสารประกวด ราคาจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วไม่สั่งจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ได้พิจารณาอนุมัติ สั่งจ้างผู้เสนอราคารายอื่นซึ่งเสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไข จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔/๒๕๔๘)

**๓.๔ การมีคำสั่งอนุมัติจ้างผู้เสนอราคาซึ่งยื่นหนังสือรับรองการจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนบริษัทปัจจุบันโดยถูกต้องตามเงื่อนไขการประกวดราคา**

กรณีที่เอกสารประกวดราคากำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นหนังสือรับรอง การจดทะเบียนนิติบุคคลปัจจุบันพร้อมกับซองเสนอราคานั้น คำว่าปัจจุบัน ย่อมหมายถึงปีที่มีการประกาศประกวดราคา ซึ่งปกติแล้วจะเป็นปีเดียวกับที่ยื่นซอง เสนอราคา แต่ในกรณีที่มีระยะเวลาคาบเกี่ยวกัน เช่น มีการประกาศประกวดราคา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ และกำหนดวันยื่นซองเสนอราคาในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ เช่นนี้ ปัจจุบัน ย่อมหมายถึงระยะเวลาคาบเกี่ยวตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ มิใช่เฉพาะปี ๒๕๔๔ เท่านั้น



## สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงโรงฝึกกีฬาในร่ม สนามกีฬาจังหวัดระนอง ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดยื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ และกำหนดในข้อ ๓.๑ ของเอกสารประกวดราคาจ้างว่า ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนหรือบริษัทปัจจุบันแนบมาพร้อมกับซองเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้เข้าร่วมเสนอราคาและเสนอราคาต่ำเป็นอันดับสองเห็นว่าการพิจารณาผลการประกวดราคาให้บริษัทผู้เสนอราคารายอื่นซึ่งเสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการประกวดราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริษัทผู้ชนะการประกวดราคามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามเอกสารประกวดราคาโดยยื่นหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่นายทะเบียนจังหวัดออกให้เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นเอกสารในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ใช่เอกสารในปีปัจจุบันที่มีการประกวดราคา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างกับบริษัทดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้สัญญาจ้างดังกล่าวตกเป็นโมฆะและให้คู่กรณีกลับคืนฐานะเดิมและผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ข้อ ๓.๑ ของเอกสารประกวดราคาจะมีได้ระบุว่า ปัจจุบัน หมายถึงปีใดก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้รับจ้างตามเอกสารประกวดราคาจ้าง เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาต้องการคัดเลือกให้ได้ผู้เสนอราคาที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีประสบการณ์และผลงานที่เกี่ยวข้องกับงานรับจ้างเป็นอย่างดี ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องยื่นหนังสือรับรองการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทปัจจุบันแนบไปกับซองเสนอราคาก็เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเรื่องคุณสมบัติและสถานะของผู้เสนอราคาว่ายังเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่ เพื่อป้องกันไม่ให้ทางราชการต้องเสียเปรียบ ฉะนั้น คำว่า ปัจจุบันตามข้อ ๓.๑ ของเอกสารประกวดราคาจึงย่อมเข้าใจได้ว่าคือ ปีที่มีการประกาศประกวดราคานั้นเอง ซึ่งปกติแล้วจะเป็นปีเดียวกันกับปีที่ยื่นซองเสนอราคา เพราะการกำหนดวันยื่นซองเสนอราคาถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการประกวดราคาที่ต้องกระทำไปพร้อมกันในปีนั้นอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศประกวดราคาจ้างดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ทำให้ต้องกำหนดวันยื่นซองเสนอราคาไปในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ เช่นนี้ จึงเห็นว่า ปัจจุบัน ในกรณีนี้หมายถึงระยะเวลาคาบเกี่ยวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ มิใช่เฉพาะปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าข้อ ๓.๑ ข้างต้นจะมีได้ระบุว่า ปัจจุบันคือ ปีใดก็ตาม ผู้เสนอราคาก็จะต้องยื่นหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทในปีเดียวกับปีที่มีการยื่นซองเสนอราคานั้นเอง เมื่อบริษัทผู้ชนะการประกวดราคา เสนอสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่นายทะเบียนจังหวัดระนองออกให้เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงถือว่าเป็นการยื่นเอกสารหลักฐานภายในขั้นตอนของการประกาศประกวดราคาต่อเนื่องติดต่อกันมาจนถึงขั้นตอนการยื่นซองเสนอราคา ซึ่งเป็นเวลาคาบเกี่ยวระหว่าง



ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๕ ถูกต้องตามประกาศประกวดราคาลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออมนุมัติสั่งจ้างบริษัทผู้เสนอราคาเรียงดังกล่าวซึ่งเป็น ผู้มีคุณสมบัติและเสนอราคาต่ำสุดให้เป็นผู้รับจ้างโครงการดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๑)

#### ๔. กรณีพิพาทในขั้นตอนการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง

##### ๔.๑ การยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว

การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้าง ผู้เสนอราคาเรียงใด แต่เทศบาลเมืองปัตตานีซึ่งมีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเห็นสมควรยกเลิก การสอบราคาดังนั้น จะต้องมิเหตุผลเพียงพอว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา มีความเห็นไม่ชอบอย่างไร เมื่อเทศบาลเมืองปัตตานีมีเหตุผลเพียงว่าเป็นเพราะมี ผู้ยื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากเปิดให้ สอบราคาใหม่อาจได้ราคาที่ต่ำกว่านั้น เป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคาในข้อ ๓๕ (๔)<sup>๓๑๓</sup> และข้อ ๓๖<sup>๓๑๔</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งไม่ได้ กำหนดให้ยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การที่ต่อมาเทศบาล เมืองปัตตานีได้มีคำสั่งจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยอุมัติจ้างผู้รับเหมารายใหม่ ซึ่งเสนอ ราคาที่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีเพียง ๘๐๐ บาท จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดกับเหตุผลในการ ยกเลิกการสอบราคาข้างต้น คำสั่งยกเลิกการสอบราคาของเทศบาลเมืองปัตตานี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<sup>๓๑๓-๓๑๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๓๕ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา เพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการดำเนินการตาม (๓) โดยอุมัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๖ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดรายที่คณะกรรมการ เห็นสมควรซื้อหรือจ้างตามข้อ ๓๕ (๓) ยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการ ตามลำดับ ดังนี้

(๑) เรียกผู้เสนอการารายนั้นมาต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ หากผู้เสนอการารายนั้นยอมลดราคาแล้ว ราคาที่เสนอใหม่ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างหรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือต่อรองแล้วไม่ยอมลดราคาลงอีกแต่ส่วนที่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างนั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอการารายนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



## สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลเมืองปัตตานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำ โดยมีผู้ซื้อเอกสารสอบราคา ๓ ราย แต่มีผู้ฟ้องคดียื่นเสนอราคาเพียงรายเดียว โดยเสนอราคาสูงกว่าราคากลาง ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ต่อรองราคาจนผู้ฟ้องคดีลดราคาให้เหลือ ๙๔๘,๘๐๐ บาท ต่ำกว่าราคากลางซึ่งกำหนดไว้ที่ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าราคาที่ผู้ฟ้องคดีลดให้เป็นราคาที่เหมาะสม แต่ต่อมานายกเทศมนตรีได้พิจารณามีคำสั่งให้ยกเลิกการสอบราคาดังกล่าวโดยมิได้ระบุเหตุผล ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี และได้รับคำชี้แจงเหตุผลในการสั่งยกเลิกการสอบราคาจากผู้ถูกฟ้องคดีในเวลาต่อมาว่า เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเพียงรายเดียว ทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อ ๔๔ ของระเบียบดังกล่าว เป็นเรื่องการประกวดราคา ไม่อาจนำมาใช้กับการสอบราคาได้ จึงได้อุทธรณ์ผลการพิจารณาต่อจังหวัดปัตตานี แต่หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศสอบราคาครั้งที่ ๒ แต่ได้ยกเลิกไปเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งขอให้ระงับการดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ประมาณ ๒ เดือน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นจังหวัดปัตตานีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจยกเลิกการสอบราคาได้ โดยอาศัยข้อ ๔๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น เพราะเป็นการนำระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาซึ่งเป็นวิธีการของวงเงินที่สูงกว่า และมีวิธีปฏิบัติที่เข้มงวดกว่ามาใช้บังคับ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังได้แจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามข้อ ๕.๕ ของเอกสารสอบราคาจ้าง ที่จะยกเลิกการสอบราคาได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและไม่อาจจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่หลังจากการร้องทุกข์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำข้างต้นโดยวิธีพิเศษ ด้วยเหตุผลว่างงบประมาณค่าก่อสร้างที่กันไว้จะสิ้นสุดในเดือนกันยายน และประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมากจากการที่มีน้ำท่วมขังในบริเวณที่จะมีการก่อสร้าง โดยผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ว่าจ้างเสนอราคาในวงเงิน ๙๔๘,๐๐๐ บาท ซึ่งขณะนี้การก่อสร้างได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวและมีคุณสมบัติเป็นไปตามประกาศสอบราคา แต่เสนอราคาสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจึงได้ดำเนินการตามข้อ ๓๕ (๔) และข้อ ๓๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการต่อรองราคาโดยยึดถือรายการประมาณการของเทศบาลเป็นเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕.๑ ของเอกสารสอบราคาจ้าง จนได้ราคาที่



ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง แล้วจึงเสนอความเห็นว่าจะควรสั่งจ้างต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเพื่อสั่งการต่อไปนั้น เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้องและชอบด้วยข้อกำหนดตามเอกสารสอบราคาจ้างแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่เห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาโดยมีคำสั่งให้ยกเลิกการสอบราคา จึงต้องมีเหตุผลเพียงพอที่สามารถชี้แจงได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่เห็นชอบกับราคาของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่ชอบอย่างไร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการสอบราคาเป็นเพราะมีผู้ยื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียว ทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากเปิดให้สอบราคาใหม่เมื่อมีผู้เสนอราคาหลายรายอาจทำให้ได้ราคาที่ต่ำกว่า จึงเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบข้างต้น รวมทั้งขัดกับข้อกำหนดของเอกสารสอบราคาจ้าง นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้จ้างผู้รับเหมารายอื่นโดยวิธีพิเศษในราคาต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีเพียง ๘๐๐ บาท ดังนั้น เหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีในการยกเลิกการสอบราคาข้างต้นจึงขัดกับการดำเนินการจริงของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งปรากฏว่าประชาชนในบริเวณที่จะก่อสร้างคูระบายน้ำได้รับความเดือดร้อนจากน้ำท่วมขัง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้นำเหตุนี้มาประกอบการพิจารณายกเลิกการสอบราคา แต่กลับนำมาใช้กับการอนุมัติให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าข้อ ๕.๕ ของเอกสารสอบราคาให้สิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่จะยกเลิกการสอบราคาได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้น ไม่อาจนำมารับฟังได้เนื่องจากการยกเลิกการสอบราคาข้างต้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ถูกน้ำท่วมขังในบริเวณที่จะก่อสร้างคูระบายน้ำและไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการแต่อย่างใด ประกอบกับกรณีไม่มีเหตุที่เชื่อได้ว่าการเสนอราคากระทำไปโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอราคา นอกจากนี้ ยังเป็นกรณีที่ไม้อาจนำหลักเกณฑ์ตามข้อ ๔๔<sup>๓๑๔</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้สำหรับวิธีการประกวดราคาที่มีหลักเกณฑ์เข้มงวดกว่ามาใช้ในการยกเลิกการสอบราคาตั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง เนื่องจากกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้ทำการจ้างเหมาก่อสร้างโดยวิธีสอบราคา ไม่ได้สั่งให้ดำเนินการโดยวิธีประกวดราคา ดังนั้น คำสั่งยกเลิกการสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้พิจารณาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาในประเด็นดังกล่าวก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๖)

<sup>๓๑๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๔ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้พิจารณาตามข้อ ๔๓ (๑) แล้วปรากฏว่า มีผู้เสนอราคารายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติให้เสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคาก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๔๓ (๒) โดยอนุโลม





## ๔.๒ การมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาในลักษณะที่หน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับกรณีที่ผ่านมา

การที่หน่วยงานทางปกครองยกเลิกการประกวดราคาโดยอ้างว่าผู้เสนอราคาทุกรายเสนอราคาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ทั้งที่หน่วยงานทางปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจผ่อนผันการเสนอราคาที่ผ่านมาซึ่งมีการปฏิบัติผิดเงื่อนไขในลักษณะเดียวกันมาแล้วหลายครั้งว่าไม่เป็นการผิดเงื่อนไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ หน่วยงานทางปกครองจึงต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าการประกวดราคาในครั้งที่พิพาทกับครั้งที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน กรณีจึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่มีความสมควรและเป็นทางเลือกปฏิบัติต่อกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลสามารถกำหนดได้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งในคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหายย่อมเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะที่เป็นผลโดยตรงจากผลของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนความเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายจะพึงได้รับการชดใช้จะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง

### สรุปข้อเท็จจริง

กรมอนามัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องวัดส่วนสูง โดยกำหนดในเอกสารประกวดราคาว่า ถ้าผู้เสนอราคาเสนอพัสดุที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในประเทศไทย ให้แนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง.๔) ของผู้ผลิต ซึ่งประกอบด้วยเอกสาร ๑๐ ลำดับ มาพร้อมกับใบเสนอราคาด้วย ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประกวดราคาโดยได้ยื่นใบ ร.ง.๔ เฉพาะลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๗ และลำดับที่ ๙ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา เนื่องจากผู้เสนอราคาทุกรายมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา โดยไม่ได้แสดงใบ ร.ง.๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากการเสนอราคาในการประกวดราคาซื้อเครื่องวัดส่วนสูงที่ผ่านมาแล้วหลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเสนอราคาโดยไม่เคยยื่นใบ ร.ง.๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ แต่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งผู้เสนอการรายอื่นซึ่งเสนอราคาเครื่องวัดส่วนสูงที่ผลิตจากโรงงานของผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นใบ ร.ง.๔ เฉพาะลำดับที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำเป็นเท่านั้น ซึ่งก็ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาข้างต้น และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดซื้อเครื่องวัดส่วนสูงจากผู้ฟ้องคดีหรือชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าที่ผ่านมามีผู้เสนอราคาไม่ได้ยื่นใบ ร.ง.๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ให้การผ่อนผันมาโดยตลอด แสดงว่าการยื่นใบ ร.ง. ๔ ลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๗ และลำดับที่ ๙ ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นการผิดเงื่อนไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า การยื่นใบ ร.ง.๔ ไม่ครบทุกลำดับไม่ใช่การผิดเงื่อนไขของการประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่าการประกวดราคาครั้งนี้กับครั้งที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงต่างกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าต้องการให้ผู้เสนอราคายื่นใบ ร.ง.๔ ทั้ง ๑๐ ลำดับมาแสดงด้วยเหตุดังกล่าวการยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบ ร.ง. ๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ ยื่นประกอบการเสนอราคาทุกลำดับ ซึ่งบางลำดับที่ไม่ได้ยื่นนั้นผู้ถูกฟ้องคดีสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้จากเอกสารในลำดับที่มีการยื่นหรือสอบถามจากผู้ฟ้องคดีได้ กรณีจึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่มีความเหมาะสมและเป็นทางเลือกปฏิบัติต่อกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน รวมทั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การยกเลิกการประกวดราคาข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับคำสิ้นใหม่ทดแทนนั้น ศาลสามารถกำหนดได้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งในคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหายย่อมเรียกร้องคำสิ้นใหม่ทดแทนได้เฉพาะที่เป็นผลโดยตรงจากผลของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนความเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายจะพึงได้รับการชดใช้จะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ศาลจึงกำหนดคำสิ้นใหม่ทดแทนให้ในส่วน of ค่าธรรมเนียมซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อใช้เป็นหลักประกันของและค่าธรรมเนียมของธนาคารในการออกหนังสือค้ำประกันสัญญา เนื่องจากเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้จ่ายไปจริงและเกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ส่วนค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์จากกำไรที่ควรจะได้รับเป็นเพียงค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายจากการทำสัญญาครั้งอื่น อีกทั้งเป็นค่าเสียหายที่เป็นผลตอบแทนจากการที่ได้เข้าทำสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาเป็นการตอบแทนด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่นำสืบและแสดงพยานหลักฐานให้เห็นถึงความเสียหายอื่นของผู้ฟ้องคดีอันเกิดก่อนการทำสัญญาและไม่ได้มีการกำหนดคำสิ้นใหม่ทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าสำหรับความรับผิดชอบก่อนสัญญา ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๗)



### ๔.๓ การยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ระบุเหตุผลที่เป็นข้อสับสนุนการใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว

แม้คำสั่งยกเลิกการประกวดราคายังไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในขณะที่กรุงเทพมหานครออกคำสั่งดังกล่าว แต่การประกวดราคาจัดจําเป็นเป็นการประกาศชี้ชวนให้บุคคลเข้าเสนอใบประกวดราคา จึงเปรียบเสมือนเป็นการเสนอหรือสนองของคู่สัญญา การยกเลิกการประกวดราคา จึงมีสถานะไม่ต่างจากการเลิกสัญญา ซึ่งคู่กรณีฝ่ายที่จะบอกเลิกสัญญาหรือยกเลิกการประกวดราคาต้องมีเหตุอันสมควรจึงจะยกเลิกได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจําพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อหรือจัดจํา แต่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ระบุเหตุผลที่เป็นข้อสับสนุนการใช้ดุลพินิจ อีกทั้งไม่ระบุเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น และเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงซึ่งนำมาปรับใช้กับคดีนี้ได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเสนอราคาในการประกวดราคาจําเหมาเอกชนเป็นผู้ดำเนินการกําจัดมูลฝอยภายในเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) รวม ๓ แห่ง ได้แก่ บริเวณโรงงานกําจัดมูลฝอยอ่อนนุช รามอินทรา และหนองแขม โดยคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการโรงงานกําจัดมูลฝอยหนองแขม หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเสนอขอรับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสภากรุงเทพมหานครมีมติเห็นชอบให้กําหนดให้ผูกพันโครงการดังกล่าวเป็นเวลา ๒๐ ปี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีผ่านขั้นตอนการคัดเลือกจากการประกวดราคาดังกล่าวแล้ว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลายื่นราคาออกไปหลายครั้ง ต่อมาสำนักรักษาความสะอาดได้ทำบันทึกถึงปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีขออนุมัติจําเหมาตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ ให้ยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว โดยไม่ได้แจ้งเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่มีการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า เป็นเพราะบริษัทที่ผ่านการประมูลสองในสามแห่งข้างต้นเคยมีความสัมพันธ์ด้านธุรกิจกันมาก่อน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้หารือการดำเนินโครงการข้างต้นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับแจ้งตอบข้อหารือว่าต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกการประกวดราคาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม



โดยได้ดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการประกวดราคาแล้ว จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินโครงการ และต่อมาคดีได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีเป็นการโต้แย้งคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยซึ่งเป็นคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แม้คำสั่งยกเลิกการประกวดราคายังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๑๖</sup> ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าว แต่การประกวดราคาจัดจ้างฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องประกาศชี้ชวนให้ฝ่ายผู้จะเข้าเป็นผู้รับจ้างเข้าเสนอใบประกวดราคาโดยกำหนดคุณสมบัติเงื่อนไขต่าง ๆ ของผู้เข้าประกวดราคา เมื่อผู้เข้าประกวดราคาเป็นผู้ประกวดราคาได้ จึงเปรียบเสมือนเป็นการเสนอหรือสนองของคู่สัญญา ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างกับผู้เข้าเสนอเป็นผู้รับจ้างที่จะต้องปฏิบัติซึ่งกันและกันในฐานะคู่สัญญาก่อนจะมีการทำสัญญาว่าจ้างในลำดับต่อไป การจะยกเลิกการประกวดราคาจึงมีสถานะไม่ต่างจากการเลิกสัญญา ซึ่งคู่กรณีฝ่ายที่จะบอกเลิกสัญญาหรือยกเลิกการประกวดราคาต้องมีเหตุอันสมควรจึงจะยกเลิกได้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการยกเลิกการประกวดราคาได้ตามข้อ ๔๙<sup>๑๗</sup> ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ และมีสิทธิยกเลิกการประกวดราคาได้ตามข้อ ๖.๕ วรรคหนึ่งของเอกสารประกวดราคาก็ตาม แต่การออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีมติเห็นสมควรว่าจ้างผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกับมติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติการจัดจ้างผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาก็จะต้องมีเหตุผลเพื่อหักล้างข้อเสนอดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ได้ระบุเหตุผลที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ รวมทั้งไม่ได้แจ้งเหตุผลใดๆ ในคำสั่งดังกล่าวว่าไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอย่างไร ซึ่งการมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจะต้องมีเหตุผลเพียงพอที่สามารถแสดงให้เห็น

<sup>๑๖</sup> เนื่องจากขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาและแจ้งคำสั่งดังกล่าว กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังไม่มีผลใช้บังคับ (กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๓)

<sup>๑๗</sup> ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔๙ หลังจากการประกวดราคาแล้วแต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคารายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกันให้ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างพิจารณายกเลิกการประกวดราคานั้น



เห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างให้สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นและเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงซึ่งนำมาปรับใช้ในคดีนี้ การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาจ้างดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗/๒๕๕๑)

### ๕. กรณีพิพาทในชั้นตอนอื่น

การที่ผู้ยื่นซองประกวดราคานำแคชเชียร์เช็คปลอมซึ่งถ่ายจากต้นฉบับให้เหมือนของจริงมายื่นเป็นหลักประกันของการประกวดราคาจ้างของหน่วยงานทางปกครอง ย่อมเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตในการเข้าแข่งขันเสนอราคา ถือเป็น การกระทำอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เข้าลักษณะมีความผิดฐานเป็นผู้ทำงานตามข้อ ๑๔๕ จัตวา<sup>๑๑๘</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคานำเช็คซึ่งเป็นหลักประกันของไปขึ้นเงินกับธนาคาร ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ยื่นประกวดราคา ซึ่งหน่วยงานทางปกครองสามารถกระทำได้โดยชอบตามข้อ ๔๙<sup>๑๑๙</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น

<sup>๑๑๘-๑๑๙</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๙ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ตรวจสอบหลักประกันของรวมกับเจ้าหน้าที่การเงิน และให้เจ้าหน้าที่การเงินออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นซองไว้เป็นหลักประกัน หากไม่ถูกต้องให้หมายเหตุในใบรับและบันทึกในรายงานด้วย กรณีหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันให้ส่งสำเนาหนังสือค้ำประกันให้ธนาคาร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ผู้ออกหนังสือค้ำประกัน ทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔๕ จัตวา ในการจัดหาพัสดุดำเนินการนี้ หากมีเหตุอันควรสงสัยปรากฏในภายหลังว่า ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานรายหนึ่งหรือหลายราย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานที่ได้รับการคัดเลือกหรือไม่ก็ตาม กระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือกระทำการโดยไม่สุจริต เช่น การเสนอเอกสารอันเป็นเท็จหรือใช้ชื่อนบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นมาเสนอราคาแทน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ทำงานหรือไม่ โดยมีหนังสือแจ้งเหตุที่ทางราชการสงสัยไปยังผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานที่ถูกสงสัยทราบพร้อมทั้งให้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงภายในเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งจากส่วนราชการ



## สรุปข้อเท็จจริง

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแจ้งเวียนให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) และหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าว (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้ทำงานตามนัยข้อ ๑๔๕ จัตวา ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้าร่วมยื่นซองประกวดราคาจ้างเหมาโครงการควบคุมน้ำสูญเสีย ปี ๒๕๔๓ ตามประกาศประกวดราคาของสำนักงานประปาเขต ๘ อุบลราชธานี โดยนำแคชเชียร์เช็คปลอมซึ่งถ่ายจากต้นฉบับให้เหมือนของจริงยื่นเป็นหลักประกันซองในการประกวดราคาดังกล่าว ซึ่งเมื่อสำนักงานประปาเขต ๘ ทราบว่าเป็นเช็คปลอมจากการที่ได้นำเช็คไปเรียกเก็บเงินจากธนาคาร จึงได้ดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น จนในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งเวียนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า สำนักงานประปาเขต ๘ ไม่มีอำนาจนำแคชเชียร์เช็คไปเรียกเก็บเงินจากธนาคาร เพราะไม่มีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายกับผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่ได้เจตนากระทำโดยทุจริต แต่เป็นเพราะผู้รับมอบอำนาจจัดเอกสารไม่รอบคอบโดยเช็คฉบับจริงยังคงเก็บไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแจ้งเวียนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะเข้าทำการเสนอราคางานประมูลของทางราชการ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำแคชเชียร์เช็คซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ธนาคารออกให้ก่อนวันยื่นซองประกวดราคาหนึ่งวัน และเป็นเช็คที่ได้มีการเรียกเก็บเงินแล้วภายในวันเดียวกัน โดยก่อนหน้านั้นได้มีการนำเช็คฉบับดังกล่าวไปถ่ายเอกสารสีแล้วตัดให้เท่าขนาดฉบับจริง นำไปยื่นเป็นหลักประกันซองในการประกวดราคาจ้างเหมาตามประกาศประกวดราคาของสำนักงานประปาเขต ๘ ในวันรุ่งขึ้น ซึ่งต่อมาธนาคารได้ปฏิเสธการจ่ายเงิน โดยให้เหตุผลว่าเป็นเช็คปลอม/มิใช่แบบพิมพ์เช็คที่ได้ตกลงกันไว้กับธนาคาร จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นซองประกวดราคาโดยได้รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าแคชเชียร์เช็คฉบับจริงได้เรียกเก็บเงินแล้ว พฤติการณ์จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำการโดยไม่สุจริตในการเข้าแข่งขันเสนอราคา อันถือเป็นการกระทำอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือกระทำการโดยไม่สุจริต ซึ่งมีความผิดฐานเป็นผู้ทำงานตามข้อ ๑๔๕ จัตวา ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ และตามข้อ ๔ ของข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าสำนักงานประปาเขต ๘ ไม่มีอำนาจที่จะนำเอาแคชเชียร์เช็คของผู้ฟ้องคดีไปเรียกเก็บเงินจากธนาคารตามเช็คนั้น ตามกฎหมายแล้วเมื่อผู้ยื่นซองประกวดราคาได้ยื่นเอกสารใดๆ เพื่อเข้าเสนอราคา คณะกรรมการรับซองและเปิดซองประกวดราคาและคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องรับไว้และพิจารณาเอกสารทั้งหมดถึงความถูกต้องตามระเบียบและข้อกำหนดในประกาศประกวดราคาดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจรับและตรวจสอบเอกสารนำเอาแคชเชียร์เช็ค



ของผู้ฟ้องคดีที่นำมาเป็นหลักประกันของไปขึ้นเงินกับธนาคาร อันถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการตรวจสอบถึงความถูกต้องของเอกสารนั้นตามข้อ ๔๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ สำนักงานประปาเขต ๘ อุบลราชธานี จึงมีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ทึ้งงาน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๒/๒๕๕๐)







## คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

### ๑. กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้าง

#### ๑.๑ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่ทำด้วยวาจา

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้ว่าจ้างให้เอกชนก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างโดยไม่มี การลงนามจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่หน่วยงานทางปกครอง ผู้ว่าจ้างได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างเอกชนผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้าง และเอกชน ผู้รับจ้างได้ตอบรับและเข้าดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว ถือเป็น การแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน ประกอบกับสัญญาจ้างก่อสร้างมีลักษณะ เป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติให้ต้องทำเป็น หนังสือ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงมีผลให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องผูกพันตาม สัญญาในอันที่จะต้องชำระหนี้จ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง โดยไม่อาจกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างที่ จะต้องปฏิบัติในการเข้าทำสัญญาจ้างกับบุคคลอื่นเพื่อปฏิเสธการชำระหนี้ตามสัญญา ดังกล่าวให้แก่เอกชนผู้รับจ้างได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีเรดาร์ปฐมภูมิ และโครงสร้างเหล็กรองรับสายอากาศ ณ บริเวณท่าอากาศยานหัวหินฟ้องว่า บริษัท ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารสถานีเรดาร์ปฐมภูมิและโครงสร้างเหล็ก รองรับสายอากาศ ณ บริเวณท่าอากาศยานหัวหิน ซึ่งเป็นพื้นที่ของกรมการบินพาณิชย์ โดยการ ดำเนินการจ้างดังกล่าวเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพราะพื้นที่ก่อสร้างเป็นบริเวณเขตพระราชฐาน สำนักงานผู้อำนวยการฝ่ายบริหารศูนย์ประกอบการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึง ผู้อำนวยการใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุมัติจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ซึ่งต่อมา ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและ คณะกรรมการกำหนดราคากลางและมีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา โดยมี นาย ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นประธานกรรมการ ต่อมา ในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นหนังสือเสนอราคาต่อประธานกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในวงเงินค่าก่อสร้าง ๑๐,๔๕๘,๓๔๒ บาท แต่ในช่วงนั้นคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคาแล้วเสร็จ โดย ให้ปรับลดราคาลงร้อยละ ๑๐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดี ยินยอมปรับลดราคาลงเหลือ ๙,๑๒๒,๒๘๐ บาท ต่อมาในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔



คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจึงได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติจัดจ้างผู้ฟ้องคดี เข้าดำเนินการก่อสร้าง แต่ยังไม่ได้มีการทำสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น คือ ในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานที่จ้างแล้วเสร็จ และในภายหลังก็ได้ยินยอมลดราคางานลงมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเห็นวราราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอสูงกว่าราคากลาง หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เพื่อแจ้งให้ทราบถึงเจตนาให้การสนับสนุน การก่อสร้างอาคารและโครงสร้างเหล็กรองรับสายอากาศ รวมเป็นเงิน ๑,๑๙๔,๕๐๕ บาท และขอมอบงานก่อสร้างดังกล่าวให้แก่กรมการบินพาณิชย์บางส่วน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชำระค่าจ้างที่เหลือทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏว่าต่อมาในเดือนเมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าครอบครองและปฏิบัติงานที่หอควบคุมการบินและใช้สถานีเรดาร์ดังกล่าว โดยมีได้ลงนามทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดี รวมทั้งไม่ชำระค่าจ้างใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธที่จะจ่ายค่าจ้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าจ้าง พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตอบรับที่จะให้การสนับสนุนกรมการบินพาณิชย์ในการก่อสร้างอาคารสถานีและโครงสร้างเหล็กติดตั้งระบบเรดาร์ปฐมภูมิบริเวณท่าอากาศยานหัวหิน โดยได้ดำเนินการจัดหาผู้รับเหมามาทำการก่อสร้างด้วยตนเองและเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวทั้งหมด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากกรมการบินพาณิชย์ ให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ในการควบคุมการจราจรทางอากาศให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้อากาศยานในบริเวณดังกล่าว อันเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่ได้ลงนามทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างข้างต้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขออนุมัติจากกรมการบินพาณิชย์เพื่อใช้พื้นที่บริเวณบ้านพักของกรมการบินพาณิชย์ในการก่อสร้าง โดยได้ส่งแบบแปลนการก่อสร้างไปพร้อมด้วย และภายหลังจากที่กรมการบินพาณิชย์ได้อนุมัติให้ใช้พื้นที่แล้ว ก็ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติ และในเวลาเดียวกันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้เข้าไปในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวด้วยโดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติงานหาค่าพิคตทางภูมิศาสตร์ด้วยสัญญาณดาวเทียมเพื่อค้นหาตำแหน่งที่ตั้งของอาคารสถานีเรดาร์และหอบังคับการบิน ประกอบกับการที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยมีเหตุผลเกี่ยวกับการรักษาและรักษาความปลอดภัยแก่บริเวณเขตพระราชฐาน จึงต้องรีบดำเนินการจัดจ้าง ซึ่งผลก็ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งความคืบหน้าของโครงการดังกล่าวแก่กรมการบินพาณิชย์ ก็ปรากฏข้อความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้าง อีกทั้ง เมื่อ



ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้เข้าใช้สอยทำประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตลอดมา ซึ่งจากพฤติการณ์การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังที่กล่าวข้างต้น จึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารสถานที่และโครงสร้างเหล็กติดตั้งระบบเรดาร์ปฐมภูมิบริเวณท่าอากาศยานหัวหิน โดยให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติไปก่อน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อลงนามทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีในภายหลัง ดังนั้น เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมุ่งเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศบรรลุผล อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แม้ว่าจะไม่มีการลงนามจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างที่ต้องปฏิบัติในการเข้าทำสัญญาจ้างกับบุคคลอื่น เพื่อเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเอง แม้หากไม่มีการดำเนินการตามระเบียบข้างต้น ก็ย่อมเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องไปว่ากล่าวกับเจ้าหน้าที่ของตนเองที่เกี่ยวข้องเป็นการภายใน กรณีหาไม่ผลกระทบบถึงความสมบูรณ์ในการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้มีไปยังบุคคลอื่นแล้วแต่อย่างไรก็ตาม ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาทและผู้ฟ้องคดีได้ตอบรับและเข้าดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน ประกอบกับสัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๗ มิได้บัญญัติให้ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดสัญญาขึ้นผูกพันทั้งสองฝ่าย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันตามสัญญาในอันที่จะต้องชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพาทษาเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗,๐๔๕,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ นับแต่วันที่มิได้ชำระค่าพิพาทษาและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี นอกจากนี้ก็แก้ไขไปตามคำพิพาทษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพาทษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๗/๒๕๕๙)<sup>๓๒๐</sup>

<sup>๓๒๐</sup> ข้อสังเกต โดยที่คำพิพาทษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๗/๒๕๕๙ ในส่วนที่วินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างนั้น เป็นการวินิจฉัยเพื่อประกอบการให้เหตุผลของการเกิดขึ้นของสัญญาที่มีได้มีการลงนามกันเป็นหนังสือ โดยเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาทและผู้ฟ้องคดีได้ตอบรับและเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน ประกอบกับสัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติให้ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดสัญญาขึ้นผูกพันทั้งสองฝ่าย การไม่ได้จัดทำสัญญาเป็นหนังสือจึงไม่มีความสมบูรณ์ในการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีไปยังผู้รับจ้างแล้ว ศาลจึงเห็นว่า ในประเด็นเรื่องการเกิดขึ้นของสัญญานี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ มีสถานะเป็นขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในสัญญา เช่น ประเด็น



## ๑.๒ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วยวาจา

### ๑.๒.๑ การแก้ไขสัญญาโดยอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา

การที่ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมด้วยวาจา ให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยงานดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าจ้างอันเกิดจากการทำงานดังกล่าว แม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ตาม แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนั้นมาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธความรับผิดชอบ

เกี่ยวกับการกำหนดค่าปรับตามสัญญาว่าชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือไม่ นั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ไว้ว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ (ius cogens) และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย จึงไม่อาจเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงให้มีผลบังคับหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่ไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะให้ความยินยอมกับข้อสัญญานั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่มีอำนาจที่จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

จากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองที่กล่าวมา อาจดูเหมือนว่าศาลวินิจฉัยถึงสถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือระเบียบอื่นๆ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุไว้แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาแยกตามลักษณะของข้อพิพาท จึงทำให้เข้าใจได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือระเบียบอื่นๆ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุนั้น แท้ที่จริงแล้วระเบียบดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ เพียงแต่หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของสัญญา ศาลจึงต้องวินิจฉัยคดีโดยถือตามหลักทั่วไปในเรื่องของการเกิดสัญญา คือ เมื่อมีคำเสนอสนองต้องตรงกันระหว่างคู่สัญญา ย่อมทำให้สัญญาเกิดขึ้น (โดยไม่ได้อำนาจถึงประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในสัญญา) ในกรณีเช่นนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ย่อมถือเป็นเพียงขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งแม้คู่สัญญาจะไม่จัดทำสัญญากันเป็นหนังสือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว สัญญาก็ย่อมเกิดขึ้นได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป แต่หากเป็นข้อพิพาทที่เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในสัญญา ย่อมต้องถือตามหลักกฎหมายที่กำหนดไว้ในเรื่องนั้นๆ โดยการวินิจฉัยในเรื่องการกำหนดค่าปรับของสัญญาจัดหาพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือระเบียบอื่นๆ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ จึงต้องวินิจฉัยคดีไปตามบทบัญญัติของระเบียบข้างต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ระเบียบดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่สามารถเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงให้มีผลบังคับหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าในขณะจัดทำสัญญา คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้มีการตกลงกันโดยเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวหรือตกลงมิให้ระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับ หรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นไว้แล้วก็ตาม ในการวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในสัญญา ศาลย่อมนำระเบียบข้างต้นมาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในสัญญาได้



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบบคลองขององค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งการด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างเชื่อมกันดินพังเพื่อให้การก่อสร้างถนนตามสัญญาสามารถดำเนินการต่อไปได้ ด้วยเหตุที่ระหว่างการก่อสร้างถนนได้เกิดการทรุดตัวของดินด้านข้างถนนไหลเลื่อนลงคลองซึ่งจะทำให้ถนนชำรุดเสียหาย แต่ปรากฏว่าภายหลังจากดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพังดังกล่าว โดยเห็นว่าเป็นงานนอกเหนือจากข้อตกลงตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพังข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการสั่งที่มีอำนาจกระทำได้ โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเชื่อมเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้างถนน แม้เป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘๗<sup>๓๒๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้างหรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา แม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวมาเป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เมื่อผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างเชื่อมตามที่มีการสั่งให้ทำเพิ่มเติมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพังให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๗)

<sup>๓๒๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น



### ๑.๒.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาโดยมีผลที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่มีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง อันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามข้อตกลงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงบประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้นไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชยเนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไข หลักเกณฑ์ สูตรและวิธีการคำนวณที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เพราะในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับ

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เป็นการดำเนินการโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมทราบดีอยู่แล้วว่า ณ เวลาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ในประกาศประกวดราคามาตั้งแต่ต้นว่าจะนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดี หรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี



ในการวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างโดยอ้างว่าในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้างและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙)

### ๑.๓ การชำระค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้าง

#### ๑.๓.๑ การกำหนดอัตราค่าปรับ

กรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาจ้างแล้ว แต่ผู้รับจ้างดำเนินงานตามสัญญาได้เพียงบางส่วน และมีเหตุทำให้เชื่อว่าผู้รับจ้างจะไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ถือว่าผู้รับจ้างตกเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง อันทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานแทน รวมทั้งมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าดังกล่าวได้ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจนถึงวันที่มีการบอกเลิกสัญญา เมื่อได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและผู้รับจ้างได้ทราบแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนคำ (ผู้ฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) ก่อสร้างถนนลาดยาง แต่ปรากฏว่าภายหลังจากทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เริ่มทำงานตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เข้าดำเนินการตามสัญญาหลายครั้งจนกระทั่งล่วงเลยวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งสงวนสิทธิการเรียกเบี้ยปรับตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งยินยอมให้มีการปรับตามสัญญา จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานจำนวน ๔ งานจากทั้งหมด ๑๓ งาน และถูกหักเงินค่าปรับไปจำนวน ๒๒๕,๖๐๐ บาท เหลือเงินค่าจ้างที่ได้รับทั้งสิ้น ๑,๕๖๐,๔๐๐ บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระยะเวลาการทำงานได้ล่วงเลยมามากจนทำให้ค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยืนยันว่าจะยินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไขหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงยินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาจ้างโดยไม่มีเงื่อนไขจนกว่างานจะแล้วเสร็จ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างตามมติของคณะกรรมการตรวจการจ้างพร้อมสงวนสิทธิรับเงินค้ำประกันสัญญา และได้ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ทำงานก่อสร้างต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวงเงิน



ค่าจ้าง ๗,๐๔๔,๐๐๐ บาท ต่อมาปรากฏว่าธนาคารผู้ค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินค่าประกันการปฏิบัติงานแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๗๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำเงินค่าปรับกรณีผิดสัญญามาชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เบี้ยปรับตามสัญญานั้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา โดยมีปริมาณงานที่แล้วเสร็จเพียงร้อยละ ๒๘.๔๐๒ จึงมีเหตุทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้างดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้าทำงานแทน รวมทั้งมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าได้ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาจนถึงวันที่มีการบอกเลิกสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยชอบและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๘๑<sup>๓๒๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของการงานอันได้กระทำให้จะต้องมีการชดใช้คืนด้วยเงินตามควรค่าแห่งการนั้นๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทนก็ให้ใช้ตามนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่างานในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการก่อสร้างไว้แล้วก่อนบอกเลิกสัญญาคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และโดยที่การกำหนดค่างานตามสัญญาจ้างดังกล่าวผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงจ่ายค่าจ้างของงานตามมูลค่าของงานที่ทำจริงเป็นงวดๆ ดังนั้น การคิดค่างานที่ได้ทำไปแล้วก่อนการบอกเลิกสัญญาจึงต้องถือตามค่าจ้างของงานตามที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้เป็นงวดๆ ตามสัญญาเป็นสำคัญ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ตกลงจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้าทำงานต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีวงเงินค่าจ้างน้อยกว่าวงเงินค่าจ้างที่จ้างผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๗๐,๐๐๐ บาท กรณีดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า จำนวนเงินค่าจ้างส่วนต่างระหว่างสัญญาทั้งสองฉบับเป็นมูลค่างานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานแล้วเสร็จไปก่อนมีการบอกเลิกสัญญา และเมื่อปรากฏว่าในส่วนหนึ่งของงานงวดที่ ๓ (งานทำท่อลอดเหลี่ยม คสล.) ซึ่งเป็นงานส่วนที่ไม่ได้ระบุในสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ ซึ่งมีจำนวนเงินค่าจ้าง ๒๘๒,๐๐๐ บาท นั้น เป็นงานส่วนที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้คิดค่างานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ ตามรายงานของคณะกรรมการ

<sup>๓๒๒</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๑ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะต้องให้เป็นที่ไม่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่

ส่วนเงินอันจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น ท่านให้บวกดอกเบี้ยเข้าด้วย คิดตั้งแต่วันที่ได้รับไว้

ส่วนที่เป็นการงานอันได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้นการที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้นๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทนก็ให้ใช้ตามนั้น

การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่





ตรวจการจ้างปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานก่อสร้างมีปริมาณงานร้อยละ ๐.๕๒๗ ของงานทั้งหมด คิดเป็นค่างานได้จำนวนเงิน ๔๐,๑๓๘ บาท เมื่อนำจำนวนเงินทั้งสองมารวมกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินค่างานก่อสร้างในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำไปแล้วก่อนถูกบอกเลิกสัญญา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒๒,๑๓๘ บาท อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาจากการก่อสร้างงานล่าช้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๔๐ วัน เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๓๑๖,๐๐๐ บาท ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิหักเงินค่าปรับดังกล่าวจากเงินค่าจ้างในส่วน ของงานที่ส่งมอบไปแล้วเป็นเงิน ๒๒๕,๖๐๐ บาท และได้รับเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา จากธนาคารผู้ค้ำประกันเป็นเงินจำนวน ๔๗๐,๐๐๐ บาท จึงคงเหลือเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๒๐,๕๐๐ บาท แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนค่างานก่อสร้าง ในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำไปแล้วก่อนถูกบอกเลิกสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ทั้งสิ้น ๓๒๒,๑๓๘ บาท เมื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวมาหักออกจากจำนวนเงินค่าปรับข้างต้น จึงยังคงเหลือเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจำนวน ๒๙๘,๒๖๒ บาท พิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันจ่ายเงินค่าปรับจำนวน ๒๙๘,๒๖๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๔/๒๕๕๐)

กรณีการจ้างงานที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันนั้น ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง<sup>๓๒๓</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีอำนาจสั่งปรับผู้รับจ้างเป็นรายวันกรณี ส่งมอบงานล่าช้าในอัตราไม่เกินร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง และเมื่อพิจารณา ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๖๐<sup>๓๒๔</sup> ของระเบียบข้างต้น เห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ให้วงเงิน ค่าปรับสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าปรับ ร้อยละ ๐.๒๐ ของวงเงินค่าจ้างที่กำหนดในสัญญาจ้างจึงใช้บังคับไม่ได้ ผู้ว่าจ้างจึงต้อง คืนเงินค่าปรับที่เรียกเก็บเกินอัตราดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง

<sup>๓๒๓-๓๒๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๖ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายาวตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือ ข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธานบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

กรณีจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง และคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่องค์การ บริหารส่วนตำบลโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้ประธานบริหารพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น โดยผ่าน ความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน



### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาขุดสระน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลท่านา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างล่าช้า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงปรับผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของวงเงินค่าจ้างต่อวัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าปรับดังกล่าวสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาลดค่าปรับดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาและจะต้องชำระเงินค่าปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยกรณีตามสัญญาจ้างดังกล่าวนั้นแม้จะกำหนดให้ส่งมอบงานที่จ้างเป็นงวดๆ ก็ตาม แต่ก็ถือเป็นการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสั่งปรับผู้ฟ้องคดีเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ทั้งนี้ ตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยระเบียบดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ (jus cogen) และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย จึงไม่อาจเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงมิให้มีผลบังคับหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของวงเงินค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในข้อ ๕๖ วรรคแรกของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ไม่ว่าจะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะให้ความยินยอมกับข้อสัญญาดังกล่าวนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอีกฝ่ายจึงไม่มีอำนาจที่จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราร้อยละที่กำหนดในสัญญาจ้างจึงใช้บังคับไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบซึ่งเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้านั้น หากสูงเกินส่วนศาลสามารถลดลงได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าวงเงินค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงินเพียง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท แต่ค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระนั้นเป็นจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของวงเงินค่าจ้าง ค่าปรับดังกล่าวจึงน่าจะสูงเกินส่วน ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์ให้วงเงินค่าปรับสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ดังนั้น เงินค่าปรับจึงควรเป็นจำนวน ๑๓๑,๘๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๔๔๐,๒๑๒ บาท แต่คดีนี้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับเพียง ๒๘๖,๐๐๖ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าปรับคืนตามจำนวนดังกล่าวพร้อมอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๒๘๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ



๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๕/๒๕๕๐ และที่ อ.๔๑๑/๒๕๕๐)

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะเรียกค่าปรับกรณีก่อสร้างงานล่าช้าจากผู้รับจ้างเกินร้อยละ ๑๐ ของมูลค่างานได้นั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับจ้างเสียก่อนจึงจะมีสิทธิเรียกค่าปรับในอัตราดังกล่าวได้ ข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้รับจ้างยินยอมชำระค่าปรับให้กับผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไข ผู้ว่าจ้าง จึงไม่สามารถเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างในอัตราก่อนร้อยละ ๑๐ ของมูลค่างานได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างท่อระบายน้ำกับเทศบาลตำบลโนนสูงเปลือย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อปรากฏว่าในระหว่างการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานก่อสร้างหลายครั้ง จนกระทั่งการส่งมอบงานงวดสุดท้ายผู้ถูกฟ้องคดียังได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานคันหินรางต้นและซ่อมแซมกำแพงกันดินเนื่องจากการก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีทำให้กำแพงกันดินพัง และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขหรือแจ้งว่า ยินดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งยืนยันตามหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่ได้แก้ไขคันหินรางต้นจนแล้วเสร็จและได้ส่งมอบงานในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าว โดยอ้างเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการซ่อมแซมกำแพงกันดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานซ่อมแซมกำแพงกันดินเป็นงานนอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญา อีกทั้งการที่กำแพงกันดินพังไม่ได้เกิดจากการก่อสร้างท่อระบายน้ำของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลนั้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ และคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานคันหินรางต้น โดยให้เว้นส่วนขยายผิวจราจรเอาไว้ การสั่งการดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินจากสัญญาจ้าง และการตรวจรับมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดีในวันดังกล่าวก็เป็น การตรวจรับมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามหนังสือ ที่ นร ๓๐๕/ว ๕๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น แม้จะมีการส่งมอบงานใหม่ในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ ก็ไม่สามารถนำระยะเวลาดังกล่าวมาคิดค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถปรับผู้ฟ้องคดีได้จนถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ อันเป็นเวลาส่งมอบงานล่าช้า ๔๓ วัน ซึ่งตามสัญญาคิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๙๓,๒๐๒.๕๐ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๘๘ ของมูลค่างาน แต่ทั้งนี้การเรียกค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของมูลค่างานนั้น จะต้อง



ได้รับความยินยอมจากผู้รับจ้างจึงจะเรียกค่าปรับดังกล่าวได้ ตามข้อ ๑๓๑<sup>๓๒๔</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างได้ยินยอมชำระค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไข ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีได้ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของมูลค่างาน ซึ่งเท่ากับ ๗๘,๗๐๐ บาท เท่านั้น ซึ่งเมื่อนำไปหักจากเงินค่าจ้าง จึงเหลือเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๐๘,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่มีการตรวจรับมอบงาน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันผิดนัดจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๕/๒๕๕๐)

### ๑.๓.๒ การงดหรือลดค่าปรับ

๑) กรณีที่ศาลลดค่าปรับเนื่องจากเป็นค่าปรับที่สูงกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หน่วยงานทางปกครองจึงต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยของระเบียบดังกล่าวที่ใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครอง โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตาม หรือตกลงให้มีผลเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดไว้ การกำหนดข้อตกลงใดในสัญญาของทางราชการโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้บังคับได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาขุดสระน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในวงเงินค่าจ้าง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท โดยสัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าในอัตราร้อยละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานที่จ้าง ต่อมาเมื่อมีการส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา รวม ๒๑๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหักเงินค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับในอัตราดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นอัตราสูงกว่าที่กำหนดไว้ใน

<sup>๓๒๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๑ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างให้หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับ ให้แก่หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น



ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง<sup>๓๒๖</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งระบุให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันสำหรับการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า งานจ้างตามสัญญาข้างต้นเป็นการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ซึ่งควรมีค่าปรับไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง โดยเป็นเงินค่าปรับไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับส่วนที่หักไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาและจะต้องชำระเงินค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาพิพาทจะมีการตกลงให้ส่งมอบงานและจ่ายค่าจ้างเป็นงวดๆ ก็ตาม แต่โดยที่สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาซึ่งหวังผลสำเร็จของงานที่จ้าง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างทำของที่จะต้องขุดสระน้ำให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของการจ้างจึงจะสามารถใช้และได้ประโยชน์จากสระน้ำที่จ้างขุด กรณีจึงเป็นการจ้างซึ่งมีลักษณะที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันตามนัยข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว กำหนดให้การจ้างที่มีลักษณะข้างต้นสามารถกำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากทำงานที่จ้างไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดเป็นเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาวันละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานจ้าง จึงเป็นอัตราค่าปรับที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ และโดยที่ระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องข้างต้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเถียงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงมิให้มีผลบังคับหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ข้อตกลงในเรื่องอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบข้างต้น จึงใช้บังคับไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำต้องชำระค่าปรับเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานที่จ้าง หรือเป็นเงินไม่เกินวันละ

<sup>๓๒๖</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๖ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท



๑,๓๑๘ บาท และโดยที่มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง<sup>๓๒๗</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะลดเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วนลงได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น เมื่อพิจารณา วงเงินค่าจ้างตามสัญญาพิพาท ซึ่งมีวงเงินค่าจ้างเพียง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท แต่ค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้อง คิดบังคับให้ผู้ฟ้องคดีชำระเป็นจำนวนเงินสูงถึง ๕๗๒,๐๑๒ บาท โดยคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของวงเงิน ค่าจ้าง ค่าปรับดังกล่าวจึงน่าจะสูงเกินส่วน ประกอบกับเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของข้อ ๖๐<sup>๓๒๘</sup> ของระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ แล้วเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่จะให้วงเงินค่าปรับสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาเท่านั้น ดังนั้น เงินค่าปรับที่เหมาะสมที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระจึงควรเป็นจำนวนร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ตามสัญญา เมื่อตามสัญญาพิพาทมีวงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท จึงควรเป็นเงินค่าปรับ จำนวน ๑๓๑,๘๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกหักค่าปรับไว้เป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๔๐,๒๑๒ บาท พิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนในคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๔๕/๒๕๕๐ ที่ อ.๗๐/๒๕๕๑ ที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑ และที่ อ.๓๗๕/๒๕๕๑)

## ๒) กรณีที่ศาลลดค่าปรับเนื่องจากเกิดเหตุสุดวิสัยจนเป็นอุปสรรค ต่อการทำงาน

การที่จำนวนเงินค่าปรับที่ผู้ว่าจ้างปรับผู้รับจ้างเป็นเงินค่าปรับ ที่สูงถึงร้อยละ ๒๐.๔๖ ของวงเงินค่าจ้าง ค่าปรับดังกล่าวจึงสูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจที่จะ ลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

<sup>๓๒๗</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควร เพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๒๘</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลง นั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธานบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือ ข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

กรณีจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง และคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่องค์การ บริหารส่วนตำบลโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้ประธานบริหารพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น โดยผ่าน ความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน



### สรุปข้อเท็จจริง

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงถนนกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาพิพาทมีกำหนดส่งมอบงานภายใน ๔๕ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถึง ๒๕๐ วัน และปรับผู้ฟ้องคดีกรณีส่งมอบงานล่าช้าคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๔๖ ของเงินค่าจ้าง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามข้อ ๖๐ วรรคหนึ่ง<sup>๓๒๙</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญา จึงเห็นได้ว่าเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าปรับที่สูงเกินส่วน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำนวนวันที่มีฝนตกและน้ำท่วมจนเป็นอุปสรรคต่อการทำงานตามรายงานของผู้ควบคุมงานมีจำนวน ๑๑๗ วัน จึงสมควรลดเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันดังกล่าว พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตามจำนวนวันข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๘)

๓) กรณีที่ศาลลดค่าปรับเนื่องจากความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง

กรณีที่ผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการดำเนินงานตามสัญญาจ้างไว้ชั่วคราวเพื่อรอการอนุญาตจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่ดูแลพื้นที่ที่ผู้รับจ้างต้องเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้าง ถือเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ว่าจ้างทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น การที่ผู้รับจ้างขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างอันเนื่องมาจากเหตุขัดข้องดังกล่าว แต่ผู้ว่าจ้างมีคำสั่งไม่อนุญาต จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าจ้างจึงต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนวันที่ผู้รับจ้างต้องหยุดดำเนินงานข้างต้น

<sup>๓๒๙</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน



## สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเพื่อให้คืนเงินค่าปรับที่หักไว้จากเงินค่าจ้างกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุแห่งความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้เอกชนรายอื่นเข้าดำเนินการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถเข้าดำเนินการตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างข้างต้นได้ อีกทั้งในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกำลังดำเนินการก่อสร้าง ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงทางหลวงให้ดำเนินการวางท่อประปา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำการก่อสร้างตามคำสั่งดังกล่าว

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีประสบเหตุขัดข้องเนื่องจากมีเอกชนรายอื่นก่อสร้างงานในพื้นที่ที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้าง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างภายในสิบห้าวันนับถัดจากวันที่เหตุขัดข้องนั้นสิ้นสุดลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑<sup>๓๓๐</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนที่ก่อสร้างงานทับเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างถนนแล้วเสร็จในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุขัดข้องในกรณีนี้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓

<sup>๓๓๐</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๑ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของประธานกรรมการบริหารที่จะพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของสภาตำบล
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับหรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดแจ้ง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่นั้น





กรณีจึงเป็นการยื่นคำขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างเมื่อพ้นกำหนด ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุขัดข้องสิ้นสุดลง ประกอบกับหนังสือขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างดังกล่าว ไม่ได้ระบุหรืออ้างถึงเหตุขัดข้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีข้างต้นไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิเรียกร้องในการขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีเส้นทางอื่นที่ผู้ฟ้องคดีสามารถจะใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้างได้นอกจากเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างออกไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่จ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเวลา ๑๗๗ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกเหตุขัดข้องข้างต้นมาขอลดค่าปรับต่อศาลได้ ส่วนกรณีที่ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงกระทรวงให้ดำเนินการวางท่อประปา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดงานวางท่อประปาตั้งแต่วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เป็นเวลา ๒๐ วัน นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างได้ตามสัญญาโดยปราศจากการรบกวนสิทธิการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากแขวงกระทรวง จึงเป็นการส่งมอบพื้นที่โดยมีอุปสรรคและรบกวนสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีทำงานที่จ้างได้ตามสัญญา อันเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีแล้วตั้งแต่ต้น ตามข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ หนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาอันเนื่องมาจากเหตุขัดข้องดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลาตามคำขอ คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องลดค่าปรับตามสัญญาเป็นจำนวน ๒๐ วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๖๖/๒๕๕๐ และที่ อ.๑๓/๒๕๕๑)

๔) กรณีที่ศาลลดค่าปรับเนื่องจากผู้ว่าจ้างใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกจ้างเป็นระยะเวลาสั้น

กรณีที่ผู้ว่าจ้างผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเวลานาน จึงได้บอกเลิกสัญญาจ้าง อันมีผลทำให้ค่าปรับที่ผู้รับจ้างต้องชำระให้แก่ผู้ว่าจ้างตาม



สัญญาจ้างมีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๑๓๘<sup>๓๓๓</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการที่ผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับในวงเงินที่สูงดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ว่าจ้างใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกจ้างเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้รับจ้างต้องใช้ในการดำเนินการตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ ประกอบกับผู้ว่าจ้างได้ใช้ประโยชน์จากงานที่ผู้รับจ้างดำเนินการแล้วเสร็จโดยที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กรณีจึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างลงตามส่วน

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จภายใน ๑๕๐ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจส่งมอบงานงวดที่ ๓ ซึ่งเป็นงานงวดสุดท้ายภายในกำหนดเวลาข้างต้น ต่อมาหลังจากครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้วเป็นเวลา ๒๙๒ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกค่าปรับตามจำนวนวันดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าปรับ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาและต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลง หากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น และตามข้อ ๑๓๗<sup>๓๓๒</sup> ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้กรณีที่ผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาในช่วงที่ได้รับการผ่อนปรน ให้หัวหน้าส่วนราชการบอกเลิกสัญญา ดังนั้นเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญาเป็นเวลาประมาณ ๙ เดือนเศษ และได้ใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่ในกรณีนี้เป็นการผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาที่มีวงเงินค่าปรับไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบข้างต้น ซึ่งจะขยายระยะเวลาได้เพียง ๓ เดือนเศษ (ค่าจ้างคูณร้อยละสิบหารด้วยจำนวนค่าปรับต่อวัน) กรณีจึงเป็นการผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาที่มีวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างเนื่องจาก

<sup>๓๓๑-๓๓๒</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๗ ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปอีกประมาณ ๖ เดือน หรือ ๑๘๐ วัน ภายหลังจากวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างแล้ว ซึ่งการเรียกค่าปรับจากกรณีการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีที่ได้ใช้อาคารเรียนโดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประกอบกับความล่าช้าที่น่าจะเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกสัญญานานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาอยู่ด้วย นอกจากนี้ การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดให้ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้เมื่อมีจำนวนค่าปรับอันเนื่องมาจากงานล่าช้าเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แสดงว่าทางราชการอาจประสงค์จะได้รับค่าปรับอันเกิดจากเหตุล่าช้าเพียงร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุตามสถานะแห่งคดีและความเป็นธรรมแล้ว กรณีจึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับลงตามส่วน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับในอัตราร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินข้างต้นให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการพิพากษา โดยเป็นไปตามนัยมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๔๙ และที่ อ.๔๕๗/๒๕๕๐)

### ๑.๓.๓ การไม่งดหรือไม่ลดค่าปรับ

๑) กรณีที่การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากการจงใจประพฤติดิตสัญญาของผู้รับจ้าง

การที่ผู้รับจ้างเจตนาไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบในสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างจะอ้างเหตุของการตรวจรับมอบงานและสั่งให้แก้ไขงานล่าช้าของคณะกรรมการตรวจการจ้างเพื่อไม่ต้องเสียค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าไม่ได้ เนื่องจากผู้รับจ้างย่อมรู้ว่าตนปฏิบัติไม่ถูกต้องและมีหน้าที่ต้องแก้ไขงานให้ถูกต้องตามสัญญา ก่อนส่งมอบเหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้าจากกรณีข้างต้นจึงเกิดจากการจงใจประพฤติดิตสัญญาของผู้รับจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญา

#### สรุปข้อเท็จจริง

โดยที่สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่กำหนดวันชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน ดังนั้นหากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลาดังกล่าวย่อมตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเดือนตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง<sup>๓๓๓</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้าง

<sup>๓๓๓</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ร้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเดือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้ออกกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ



ฟ้องโต้แย้งกรณีที่กรมอนามัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างเพื่อเป็นค่าปรับ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้คำนวณค่าปรับเป็นช่วงเวลาที่ใช้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการตรวจรับงานจึงไม่สามารถปรับผู้ฟ้องคดีได้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ๑ วัน แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจพบในภายหลังว่าการวางท่อระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ฟ้องคดีมีขนาดผิดไปจากแบบที่กำหนดในสัญญาที่กำหนดให้วางท่อขนาด ๖ นิ้ว แต่ผู้ฟ้องคดีวางท่อขนาด ๔ นิ้ว ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ใช่ข้อบกพร่องผิดพลาดในการทำงานแต่เป็นเจตนาจงใจประพฤติปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานโดยรู้ว่างานของตนไม่ถูกต้องตามสัญญาแต่ไม่แก้ไข ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างจะตรวจและสั่งให้แก้ไขงานที่ผิดแบบล่าช้าไปบ้าง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจอ้างได้ว่าการตรวจรับงานล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับ เพราะผู้ฟ้องคดีย่อมรู้ว่าตนปฏิบัติไม่ถูกต้องและมีหน้าที่ต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนส่งมอบ เหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้าจึงเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีจงใจประพฤติผิดสัญญา ดังนั้น เมื่อมีการขยายเวลาส่งมอบงานและผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขและส่งมอบงานล่าช้ากว่าวันที่กำหนดเป็นผลให้ถูกปรับตามสัญญานั้นจึงชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒/๒๕๔๖)

๒) กรณีที่การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างที่เข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา

การที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาโดยอ้างเหตุสุดวิสัยเนื่องจากฝนตกหนักและน้ำท่วม เหตุดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่มีฝนตกหนักมากผิดไปจากปกติที่เคยเกิดขึ้นตามฤดูกาล โดยไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และไม่มีทางป้องกันได้ เมื่อผู้รับจ้างเป็นบุคคลในท้องที่ย่อมทราบได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นฤดูฝน การมีฝนตกและน้ำท่วมตามฤดูกาลจึงไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะกล่าวอ้างได้ว่าการส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความบกพร่องของผู้รับจ้างเอง รวมทั้งการที่ผู้รับจ้างไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคก่อนการทำงานตามประกาศสอบราคา และไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบในสัญญาจ้าง ไม่เป็นเหตุที่ผู้รับจ้างจะกล่าวอ้างเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาการทำงานตามสัญญาจ้าง

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงถนนกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนด ตามสัญญาและหยุดดำเนินการหลายวันโดยอ้างว่าเกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมจนผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินการต่อไปได้ รวมเวลาทั้งหมด ๑๑๗ วัน ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยนั้น ศาลเห็นว่าการจะอ้างเหตุดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่มีฝนตกหนักมากผิดไปจากปกติที่เคยเกิดขึ้นตามฤดูกาล โดยไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้และไม่มีทางป้องกันได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนดประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่ยอมรับว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นฤดูฝน การมีฝนตกและน้ำท่วมจึงเป็นกรณีปกติของธรรมชาติ การส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างได้ว่าพื้นที่ที่ก่อสร้างมีต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างกีดขวางเป็นอุปสรรคในการทำงานอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปดูแลสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้ว่าการไม่ไปดูแลสถานที่ก่อสร้างถือว่าทราบปัญหาดีแล้ว หากเกิดอุปสรรคในการทำงานจะอ้างให้พ้นความรับผิดชอบไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อให้พ้นความผิดหรือได้รับการงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาตามสัญญาตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และสำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างมีพฤติการณ์ก่อกวนไม่ยอมตรวจรับงานทำให้งานเสร็จล่าช้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบพบว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข โดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขจนแล้วเสร็จโดยไม่ได้โต้แย้ง และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่แก้ไขแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานก่อสร้างในวันเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่ได้มีพฤติการณ์ก่อกวนผู้ฟ้องคดี แต่การที่ไม่ตรวจรับงานก่อนหน้านั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบ กรณีจึงไม่ถือเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างให้ได้รับการงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ฯ เช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นค่าปรับ อันเนื่องมาจากเหตุข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๖๐ วันนับแต่วันมีคำพิพากษา และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดีทั้งสองศาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๘ และที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๐)

๓) กรณีที่ไม่ใช่เหตุสุดวิสัยหรือเหตุอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง

การที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างเนื่องจากผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นให้ก่อสร้างถนนอันเป็นเส้นทางที่ผู้รับจ้างจะใช้ในการขนส่งอุปกรณ์ไปดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถใช้เส้นทางดังกล่าวได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับจ้างได้ยื่นขอขยายเวลาทำงานเมื่อพ้นกำหนดเวลา



ตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ประกอบกับมีเส้นทางอื่นที่ผู้รับจ้างสามารถใช้ขนส่งอุปกรณ์ได้ กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ที่จะต้องขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างจึงไม่อาจกล่าวอ้างเหตุดังกล่าว เพื่อขอลดค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเพื่อให้คืนเงินค่าปรับที่หักไว้ จากเงินค่าจ้างกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เหตุแห่งความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ ว่าจ้างให้เอกชนรายอื่นเข้าดำเนินการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักร และอุปกรณ์เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถเข้าดำเนินการ ตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างข้างต้นได้ อีกทั้ง ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกำลังดำเนินการก่อสร้าง ผู้ควบคุม งานของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาต จากแขวงทางหลวงให้ดำเนินการวางท่อประปา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำการก่อสร้าง ตามคำสั่งดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีประสบเหตุขัดข้องเนื่องจากมีเอกชนรายอื่นก่อสร้างงานในพื้นที่ ที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้าง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างภายใน ๑๕ วันนับถัดจากวันที่ เหตุขัดข้องนั้นสิ้นสุดลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า เอกชนที่ก่อสร้างงานทับเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ทำการ ก่อสร้างถนนแล้วเสร็จในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิขอขยายเวลาทำงานตาม สัญญาจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น ขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุขัดข้องในกรณีนี้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ กรณีจึงเป็นการยื่นคำขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับถัดจากวันที่ เหตุขัดข้องสิ้นสุดลง ประกอบกับหนังสือขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างดังกล่าว ไม่ได้ระบุหรือ อ้างถึงเหตุขัดข้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีข้างต้นไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิเรียกร้องในการ ขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีเส้นทางอื่นที่ผู้ฟ้องคดี สามารถใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้างได้นอกจากเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องขยาย เวลาทำงานตามสัญญาจ้างออกไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่จ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีล่าช้า กว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเวลา ๑๗๗ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวัน ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกเหตุขัดข้องข้างต้นมาขอลดค่าปรับต่อศาลได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี



คืนเงินค่าปรับจำนวน ๓๙,๙๘๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๒๘/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๖๖/๒๕๕๑)

#### ๑.๔ การหักเงินหลักประกันสัญญา

เมื่อปรากฏว่าเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นมูลหนี้ที่ผู้ว่าจ้างได้ทวงถามให้ธนาคารชำระหนี้ก่อนที่จะจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ดังนั้น การหักเงินหลักประกันสัญญาตามสัญญาจ้างเดิมจึงต้องนำไปใช้หักในส่วนของเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างดังกล่าว โดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนผู้รับจ้างเดิม เนื่องจากค่าเสียหายดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลัง ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเดิมจึงต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายข้างต้นเต็มจำนวน

#### สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานของโรงเรียนในสังกัดของผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าควบคุมงานเนื่องจากดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ นั้น แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวนหนึ่งจากธนาคารซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ภายหลังจากการทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเงินดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ธนาคารชำระหนี้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ มูลหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น เงินค่าหลักประกันสัญญาดังกล่าวจึงต้องนำไปหักในส่วนของเงินค่าปรับและค่าควบคุมงานตามสัญญาจ้างเดิมโดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เต็มจำนวน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๘๔/๒๕๕๐)



## ๑.๕ ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ

๑.๕.๑ การบอกเลิกสัญญาโดยอ้างว่าการจัดทำสัญญาไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบหรือแนวทางในการจัดทำสัญญาของทางราชการ

คณะผู้บริหารชุดเดิมของเทศบาลตำบลทำสัญญาให้เอกชนเข้าจัดการดูแลตลาดสดโดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการจัดทำสัญญาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความผิดของเอกชนคู่สัญญา การบอกเลิกสัญญาจึงมิได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างตามกฎหมายได้ กรณีถือเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเทศบาลตำบลต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญา

### สรุปข้อเท็จจริง

เอกชนยื่นฟ้องเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการยกเลิกข้อตกลงที่เคยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสด โดยเห็นว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบเนื่องจากตนไม่ได้เป็นฝ่ายทำผิดสัญญา

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ การทำสัญญาดังกล่าวจึงเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างตามกฎหมาย อันเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี โดยความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะเรียกเอาได้ ได้แก่ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ นั้น แต่หากเป็นค่าเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องต้องได้คาดเห็น หรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว ตามมาตรา ๒๒๒<sup>๓๓๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีนี้ ซึ่งเป็นความเสียหายตามปกติที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ความเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้า และความเสียหายอันเนื่องมาจากไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้ทัน ส่วนค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเป็นค่าวัสดุในการปรับปรุงซ่อมแซมตลาด เป็นเพียงค่าใช้จ่ายเล็กน้อยที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ตลาดสดมีสภาพที่ใช้งานได้ดีตามปกติอยู่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในส่วนนี้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจาก

<sup>๓๓๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๒ การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้น แต่การไม่ชำระหนี้ นั้น

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็น หรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว





การขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้าอันเป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙ และที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

### ๑.๕.๒ การส่งมอบงานจ้างภายหลังจากการบอกเลิกสัญญา

การที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานภายหลังจากผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาซึ่งโดยสภาพไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมได้นั้น ผู้ว่าจ้างจะต้องใช้เงินตามควรค่าแห่งการงานที่ผู้รับจ้างได้ทำให้แก่ผู้รับจ้าง และหากการเสนอราคางานจ้างเป็นแบบเหมาจ่าย ผู้ว่าจ้างอาจพิจารณาจ่ายค่าแห่งการงานดังกล่าวจากการประมาณราคาค่าก่อสร้างโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ประมาณราคาค่าวัสดุและค่าแรงงานในขณะที่มีการจัดทำสัญญาจ้างก็ได้ เนื่องจากการประมาณราคาดังกล่าวมีหลักเกณฑ์น่าเชื่อถือและถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่เทศบาลตำบลหนองหาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสวนสาธารณะบ่อเสวยของเทศบาล โดยมีวงเงินค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๒,๓๐๔,๐๐๐ บาท ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานก่อสร้างป้ายสวนสาธารณะบ่อเสวยซึ่งไม่รวมหลอดสปอร์ตไลท์และตราสัญลักษณ์เทศบาล เป็นมูลค่างาน ๔๘,๐๐๐ บาท และงานก่อสร้างรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยรวมถึงกระถางต้นไม้และที่เสียบเสาธง เป็นมูลค่างาน ๒๒๗,๖๒๔ บาท ซึ่งงานก่อสร้างดังกล่าวเป็นงานในงวดที่สี่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระค่าจ้างตามงวดงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าสัญญาจ้างพิพาทเป็นสัญญาจ้างทำของ จึงถือผลสำเร็จของงานเป็นหลักในการจ่ายค่าจ้าง เมื่องานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยซึ่งเป็นงานในงวดที่สี่นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งมอบและคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ตรวจรับงาน จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี มีผลทำให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่สำหรับงานก่อสร้างป้ายและรั้วของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการทำงานอันได้กระทำให้แก่กันตามสัญญาซึ่งโดยสภาพไม่สามารถคืนได้เมื่อมีการบอกเลิกสัญญา มาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้กำหนดให้การกลับคืนสู่ฐานะเดิมทำได้เมื่อใช้เงินตามควรค่าแห่งการงานนั้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่างานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ทำ ได้แก่ งานแผ่นหินแกะสลักชื่อตราสัญลักษณ์เทศบาล และการติดตั้งหลอดสปอร์ตไลท์ แต่โดยที่ตามใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีในการยื่นซองประกวดราคาตามแบบรายการประมาณการค่าวัสดุและแรงงานก่อสร้างงานป้าย



และรั้วสวนสาธารณะปอเสวย ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงรายละเอียดของจำนวนวัสดุและราคาต่อหน่วยไว้ แต่ได้เหมาจ่ายเป็นเงิน ๓๔,๐๐๐ บาท เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาประมาณค่าวัสดุและแรงงานก่อสร้างที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำขึ้นตามข้อ ๒๑<sup>๓๓๔</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในการประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะปอเสวย ซึ่งได้ประมาณการงานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะความยาว ๓๐ เมตร โดยแสดงรายละเอียดจำนวนวัสดุและราคาต่อหน่วยแล้วเป็นจำนวนเงิน ๑๕๗,๒๐๐ บาท จึงเห็นว่าการประมาณราคาค่าก่อสร้างโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ประมาณราคาค่าวัสดุและค่าแรงงานในขณะที่มีการจัดทำสัญญาจ้าง มีหลักเกณฑ์ที่น่าเชื่อถือถูกต้องใกล้เคียงกับความ เป็นจริง จึงให้ใช้ราคาประมาณการของคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่จัดขึ้นดังกล่าวเป็นเงิน ๑๕๗,๒๐๐ บาท มาใช้ในการคิดคำนวณค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปในงานก่อสร้างป้าย และรั้วสวนสาธารณะ ดังนั้น เมื่อหักงานในการก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำ ได้แก่ งานแผ่นหิน แกะสลักชื่อและตราสัญลักษณ์เทศบาลจำนวน ๑ ป้าย เป็นเงิน ๒๕,๐๐๐ บาท และงานติดตั้ง สपोर्टไลท์และอุปกรณ์จำนวน ๒ ชุด เป็นเงิน ๑,๘๒๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๒๖,๘๒๐ บาท คงเหลือเงินที่เป็นค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเป็นเงิน ๑๓๐,๓๘๐ บาท (๑๕๗,๒๐๐ – ๒๖,๘๒๐) และเมื่อเป็นกรณีการชดใช้เงินในส่วนที่เป็นงานอันได้กระทำให้ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีดอกเบี้ยดังเช่นการใช้เงินในส่วนที่ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้รับไว้และจะต้องใช้คืนให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ที่ให้บวกดอกเบี้ยเข้าไปด้วยตั้งแต่เวลาที่ได้รับไว้ พิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าแห่งการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๓๐,๓๘๐ บาท (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑)

<sup>๓๓๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒๑ ก่อนดำเนินการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งซื้อตามรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อ
  - (๒) รายละเอียดของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการซื้อรวมทั้งเนื้อที่และท้องที่ที่ต้องการ
  - (๓) ราคาประเมินของทางราชการในท้องที่นั้น
  - (๔) ราคาซื้อขายของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุดประมาณ ๓ ราย
  - (๕) วงเงินที่จะซื้อ โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อในครั้งนั้น ทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อในครั้งนั้น
  - (๖) วิธีที่จะซื้อและเหตุผลที่ต้องซื้อโดยวิธีนั้น
  - (๗) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่จำเป็นในการซื้อ การออกประกาศสอบราคาหรือ ประกาศประกวดราคา
- การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างให้ติดต่อกับเจ้าของโดยตรง



### ๑.๕.๓ การบอกเลิกสัญญาโดยที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างยังไม่มียุติโดยชอบที่จะบอกเลิกสัญญา

การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างต่างยังไม่มียุติโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกัน แสดงว่าต่างสมัครใจที่จะให้สัญญาเลิกแล้วต่อกัน สัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยไม่อาจเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับจ้างรวมถึงผู้ค้ำประกันชำระเงินตามหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาอาคารศูนย์บริการวิชาการและการประชุมนานาชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ชำระเงินหลักประกันสัญญาพร้อมดอกเบี้ยคิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าทำงานตามสัญญาและได้ทราบว่า แบบของอาคารมีการทับซ้อนกับบ่อบำบัดน้ำเสีย อีกทั้งค่าระดับดินบริเวณที่จะก่อสร้างที่กำหนดไว้ในแบบของสัญญาก็ไม่ตรงกับค่าระดับดินจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างพร้อมกับแจ้งว่าพื้นที่ก่อสร้างมีปัญหาและอุปสรรคขอแก้ไขให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ก่อสร้างเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอีกครั้ง พร้อมกับขอให้ขยายเวลาการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งกลับไปว่าไม่สามารถลงมือก่อสร้างตามสัญญาได้ ขอให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิฉะนั้นให้ถือว่าสัญญาเป็นอันเลิกกันในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่มิได้แก้ไขปัญหาและอุปสรรคตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งยังได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญานั้น ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเมื่อพิจารณาข้อเสนอบริการของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เสนอต่อผู้ฟ้องคดีว่า พื้นที่ก่อสร้างจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ ๑๓ เสร็จสิ้นไปแล้ว และโดยที่พื้นที่ดังกล่าวกระทรวงการคลังได้ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ไว้เป็นพื้นที่สีเขียวอย่างสวยงามมูลค่าหลายล้านบาท การรื้อถอนพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารจะทำให้สูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเห็นควรยกเลิกสัญญาจ้างพิพาท และย้ายสถานที่ก่อสร้างไปยังทำเลอื่น ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



จึงไม่ชอบและไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเพื่อบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีคือการไม่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างอาคารที่จ้างเหมาออกไปตามมติคณะรัฐมนตรี และการขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขค่าระดับดิน รวมทั้งแก้ไขผังบริเวณก่อสร้างในส่วนที่มีการทับซ้อนกับบ่อบำบัดน้ำเสีย แต่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ความล่าช้าในการสนองตอบดังกล่าวยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากปรากฏว่าภายหลังผู้ฟ้องคดี บริษัทผู้ออกแบบอาคาร รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร่วมกันประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหา และคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีก็ได้ร่วมประชุมกับบริษัทที่จะได้รับมอบหมายจากผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างเพื่อหาทางแก้ไขปัญหามากหลายครั้ง จนกระทั่งบริษัทผู้ออกแบบได้ทำการแก้ไขแบบรูปของอาคารที่ทับซ้อนกันกับบ่อบำบัดน้ำเสียจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยสัญญาและข้อกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างพิพาท แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกัน แสดงว่าทั้งสองฝ่ายต่างสมควรใจที่จะให้สัญญาพิพาทเลิกแล้วต่อกัน สัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย เมื่อสัญญาพิพาทต้องถูกยกเลิกด้วยความสมควรใจกันทั้งสองฝ่าย โดยที่ไม่ใช่ความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยต่างฝ่ายต่างเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินตามหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและชำระเงินเป็นค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๑)

#### ๑.๖ การสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานนอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญา

การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสั่งให้ผู้รับจ้างซ่อมแซมทรัพย์สินที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างซึ่งได้รับความเสียหายจากการก่อสร้าง อันเป็นการสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานที่อยู่นอกเหนือข้อตกลงในสัญญา หากความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นผลมาจากการดำเนินการตามสัญญาของผู้รับจ้างแล้ว การที่ผู้รับจ้างไม่ดำเนินการตามคำสั่งข้างต้น ย่อมไม่ถือว่าเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างท่อระบายน้ำกับเทศบาลตำบลโนนสูงเปลือย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญา เนื่องจากในระหว่างการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานหลายครั้ง จนกระทั่งการส่งมอบ



งานงวดสุดท้ายผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานคันหินรางต้นและซ่อมแซมกำแพงกันดิน เนื่องจากการก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีทำให้กำแพงกันดินพัง และมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีให้แจ้งยินยอม เสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขหรือแจ้งว่ายินดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้ง ยืนยันตามหนังสือทั้งสองฉบับแต่ได้แก้ไขคันหินรางต้นจนแล้วเสร็จและได้ส่งมอบงานในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้าง โดยอ้างเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการซ่อมแซมกำแพงกันดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานซ่อมแซมกำแพง กันดินเป็นงานนอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญา และการที่กำแพงกันดินพังไม่ได้เกิดจากการก่อสร้าง ท่อระบายน้ำของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงิน ค่าจ้างนั้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากการตรวจสอบภาพแนวต่อหม้อของกำแพงกันดินพบว่าต่อหม้อยังอยู่ใน ตำแหน่งเดิม แสดงให้เห็นว่าการที่กำแพงกันดินและผนังล้มนลงมาไม่ได้เกิดจากการเคลื่อนตัวของดินเดิมด้านล่าง น่าจะเกิดจากแรงดันของดินที่นำมาถมด้านในและเกิดจากการก่อสร้างกำแพง กันดินที่ไม่ถูกต้องตามแบบแปลนและมาตรฐานวิชาชีพ จึงมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างไป โดยถูกต้องตามสัญญาแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อยังไม่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดว่าการพังของกำแพง กันดินเกิดจากสาเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีไปก่อน หากปรากฏ ภายหลังว่าการพังของกำแพงกันดินเกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีจริง ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถ นำเงินค้ำประกันสัญญามาซ่อมแซมความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวและหากยังไม่พอก็สามารถ ฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบ งานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานคันหิน รางต้นโดยให้เว้นส่วนขยายผิวจราจรเอาไว้ การสั่งการดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี เกินจากสัญญาจ้าง และการตรวจรับมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดีในวันดังกล่าวก็เป็นการ ตรวจรับมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามหนังสือ ที่ นร ๓๐๕/ว ๕๘๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น แม้จะมีการส่งมอบงานใหม่ในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ ก็ไม่สามารถนำระยะเวลา ดังกล่าวมาคำนวณเป็นค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถปรับผู้ฟ้องคดีได้ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งถือว่าส่งมอบงานล่าช้าไป ๔๓ วัน และตามสัญญาต้องถูกปรับ เป็นเงิน ๙๓,๒๐๒.๕๐ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๘๔ ของมูลค่างาน ซึ่งการเรียกค่าปรับเกิน ร้อยละ ๑๐ ของมูลค่างานจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาจึงจะเรียกได้ ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้ยินยอมเสียค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง โดยไม่มีเงื่อนไข ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีได้ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของ มูลค่างาน ซึ่งเท่ากับ ๗๘,๗๐๐ บาท เมื่อนำไปหักจากเงินค่าจ้างจึงเหลือเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๐๘,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ มีการตรวจรับมอบงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๔๗/๒๕๕๑)



การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างระงับการก่อสร้างตามสัญญาไว้ชั่วคราว อันมีลักษณะเป็นการสั่งให้ผู้รับจ้างกระทำการผิดไปจากข้อตกลง สัญญาการจ้างซึ่งเป็นการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งงานตามข้อสัญญา ผู้รับจ้างจึงไม่อาจเรียกร้องขอค่าอำนาจการเพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ว่าจ้างสั่งให้หยุดงานตามพันธกรณีแห่งสัญญาจ้างดังกล่าวได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. พร้อมทางเดินเท้า แต่ต่อมาได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างไว้ชั่วคราวในช่วงการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ๒๐๐๓ (APEC) เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่ออาการจราจร ผู้ฟ้องคดีจึงได้หยุดการก่อสร้างไว้ชั่วคราวในช่วงเวลาดังกล่าว และได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการสั่งระงับการก่อสร้างชั่วคราวข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถเบิกจ่ายค่าเสียหายให้ได้ เนื่องจากการขอให้ระงับการก่อสร้างพิพาทเป็นการขอความร่วมมือเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามนโยบายรัฐบาล ประกอบกับไม่มีระเบียบกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าอำนาจการจากการสั่งระงับการก่อสร้างชั่วคราวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๑๕ ของสัญญาพิพาทกำหนดว่า การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างตกลงว่ากรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานหรือบริษัทที่ปรึกษาที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้ง มีอำนาจที่จะตรวจสอบและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามเอกสารสัญญาและมีอำนาจที่จะสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอน ซึ่งงานตามสัญญานี้ หากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม กรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานหรือบริษัทที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่จะสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้ ความล่าช้าในกรณีเช่นนี้ ผู้รับจ้างจะถือเป็นเหตุขอขยายวันทำการออกไปไม่ได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างตามสัญญาเป็นการชั่วคราวในช่วงงานการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ๒๐๐๓ (APEC) มีลักษณะเป็นการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการผิดไปจากข้อตกลงการจ้าง อันเป็นการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งงานตามสัญญาข้อ ๑๕ ที่ผู้ว่าจ้างมีอำนาจในการสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดงานชั่วคราวได้ ประกอบกับแม้ค่าอำนาจการจะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายตามสัญญาจ้างก็ตาม แต่ค่าอำนาจการในกรณีต้องยืดระยะเวลาการทำงานไม่อยู่ในขอบข่ายสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างจะเรียกร้องเอาค่าอำนาจการเพิ่มขึ้นจากผู้ว่าจ้างที่สั่งให้หยุดงานชั่วคราวตามพันธกรณีแห่งสัญญาจ้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องขอค่าอำนาจการกรณีดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีพิพาทชายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๑)



## ๑.๗ การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง

## ๑.๗.๑ การขอหนีรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี

ผู้รับจ้างที่จะมีสิทธิได้รับหนีรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการที่มีปัญหาในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ๒๕๔๐ จะต้องเป็นกรณีที่สัญญาจ้างยังมีผลผูกพันอยู่ในวันที่ยื่นขอหนีรโทษ เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างเนื่องจากงานไม่คืบหน้าตามสัญญาไปก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับหนีรโทษ

## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างแฟลตพักครูของวิทยาลัยการอาชีพ แต่ต่อมารวมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่การก่อสร้างไม่คืบหน้า ผู้ฟ้องคดีจึงขอหนีรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่อง ผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง)

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่หลักเกณฑ์การหนีรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่อง ผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง) ได้กำหนดวิธีการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราซึ่งเสนอราคาต่อส่วนราชการแต่ยังไม่ได้ลงนามในสัญญาหรือได้ลงนามในสัญญาแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มทำงาน สามารถขออนการเสนอราคาหรือยกเลิกสัญญาโดยไม่ถือว่าเป็นผู้ทิ้งงานและไม่รับหลักประกันของเสนอราคาหรือเรียกร้องจากผู้ค้าประกันตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุ โดยผู้รับจ้างต้องเป็นฝ่ายขอยกเลิกสัญญาต่อส่วนราชการภายใน ๖๐ วันทำการ นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อให้ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาต่อไป นั้น ย่อมเห็นได้ว่าการหนีรโทษดังกล่าวจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะกรณีที่สัญญายังมีผลผูกพันอยู่ในวันที่ผู้รับจ้างยื่นขอหนีรโทษเท่านั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างก่อสร้างแฟลตพักครูของวิทยาลัยการอาชีพ ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่การก่อสร้างไม่คืบหน้าตามสัญญาไปก่อนหน้าที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับหนีรโทษ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่หนีรโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีและได้เรียกให้ผู้ค้าประกันชำระเงินตามสัญญาผู้ค้าประกัน จึงเป็นการกระทำโดยอาศัยสิทธิชอบตามสัญญาและไม่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๔๖)



### ๑.๗.๒ การขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีผู้ว่าจ้างไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

การที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นการขอรับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ได้พิจารณาให้ผู้รับจ้างได้รับการขยายระยะเวลาก่อสร้างตามคำขอ แต่ปรากฏว่า ขณะที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการฯ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้จัดหาผู้รับจ้างรายใหม่มาทำงานส่วนที่เหลือแทนผู้รับจ้างเดิม โดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ทำให้ผู้รับจ้างเดิมไม่อาจกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือตามมติของคณะกรรมการฯ ที่ให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง กรณีเป็นการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้รับจ้างอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ว่าจ้างจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการเสียโอกาสในการทำงานส่วนที่เหลือให้แก่ผู้รับจ้าง

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างบ้านพักข้าราชการกองทัพบก โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อมาเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับ รวมทั้งเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันส่งหลักประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันการบอกเลิกสัญญา โดยให้เหตุผลว่า ก่อนการบอกเลิกสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดและแจ้งเตือนผู้ฟ้องคดีแล้ว อีกทั้งได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกร้องการชำระค่าปรับ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งตอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ประกอบกับขณะบอกเลิกสัญญาจำนวนค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง นอกจากนี้ หนังสือบอกเลิกสัญญาที่มีไปถึงผู้ฟ้องคดีได้มีผลตามกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก จึงมีหนังสือขอขยายระยะเวลาก่อสร้างไปยังรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ซึ่งคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าทำงานส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จ และมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาได้ แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคำขอขยายระยะเวลาต่อ





คณะกรรมการ กกอ. ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างรายใหม่ และได้ลงนามจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้ามาทำงานในส่วนที่เหลือจากที่ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการ ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือกำกับการปฏิบัติตามสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิในการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีสำหรับงานส่วนที่เหลือ (งานงวดที่ ๖ ถึงงวดที่ ๙) และคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. จึงเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผันให้มีสิทธิกลับเข้ามาทำงานในส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จ และมีสิทธิรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จก็ยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา และไม่ทำให้สัญญาเลิกกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ก่อสร้างในส่วนที่เหลือโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอผ่อนผัน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือตามที่คณะกรรมการ กกอ. มีมติผ่อนผันให้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิ ซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ก่อสร้างงานส่วนที่เหลือจนแล้วเสร็จและจ่ายเงินค่าจ้างไปแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการทำงานก่อสร้างในส่วนที่เหลือดังกล่าวและขาดประโยชน์ที่จะได้รับ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการทำงานส่วนที่เหลือเป็นเงินจำนวน ๓,๕๑๒,๑๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๘/๒๕๔๙)



**๑.๗.๓ การขอรับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี**

ผู้รับจ้างที่ประกอบอาชีพงานก่อสร้างซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรี นั้น จะต้องเป็นผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศสแม้จะมีนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญาและเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการก่อสร้างก็ตาม แต่เมื่อไม่ใช่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรอันจะถือได้ว่าเป็นกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างข้างต้น

**สรุปข้อเท็จจริง**

กรณีที่ยกการสวนพฤษศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารเรือนเพาะชำ ณ องค์การสวนพฤษศาสตร์ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาว่าในการทำสัญญาอาจนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศสเป็นผู้ชนะการประกวดราคาและได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีบริษัท อ. ซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจลงนามในสัญญาดังกล่าวแทน ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอความช่วยเหลือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธานคณะกรรมการ กกอ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการเท่านั้น ไม่รวมถึงตัวแทนนิติบุคคลสัญชาติไทยที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างถึง ๓ ครั้ง ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอขบที่จะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธ



การจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราที่มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยเฉพาะที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการเท่านั้น โดยไม่รวมถึงตัวแทนนิติบุคคลสัญชาติไทยที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้รับจ้างไทยที่ได้รับความเดือดร้อนเพื่อให้สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ในช่วงที่เกิดภาวะวัสดุก่อสร้างขาดแคลนและขึ้นราคา ตลอดจนช่วยลดความเสี่ยงของผู้รับจ้างและป้องกันมิให้ผู้รับจ้างบวกราคาเพื่อการเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุไว้วางหน้าสูงจนเกินไป พร้อมทั้งได้กำหนดให้ผู้รับจ้างที่จะได้รับความช่วยเหลือเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข หลักเกณฑ์ ประเภทงานก่อสร้าง สูตรและวิธีคำนวณที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้ โดยหน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องแจ้งหรือประกาศ รวมทั้งต้องระบุไว้ในสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างทราบด้วยว่าจะใช้สัญญาแบบปรับราคาได้กับงานจ้างเหมานั้นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขยายเวลาสัญญาก่อสร้างและการนิรโทษผู้เสนอราคาที่ไม่ประสงค์จะลงนามในสัญญา ดังนั้น การที่คู่สัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส แม้จะมีนิติบุคคลสัญชาติไทยอื่นเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญาและเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการก่อสร้างก็ตาม แต่การดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวก็มีใช้กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากทำไร้อนาจถือได้ว่าเป็นกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยตามมติคณะรัฐมนตรี นิติบุคคลดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากระบบแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาข้างต้น พิศากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๔๙)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

### ๒.๑ การกำหนดเบี้ยปรับตามสัญญาทุนการศึกษา

การที่สัญญาลาศึกษากำหนดให้ผู้ลาศึกษาที่กระทำผิดสัญญา ต้องใช้เงินเดือนคืน พร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่า นั้น เนื่องจากเบี้ยปรับเป็นค่าเสียหายซึ่งส่วนราชการผู้อนุญาตให้ลาศึกษา กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดสัญญา และเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดสัญญา เมื่อการกำหนดเบี้ยปรับในอัตราข้างต้นไม่ได้เป็นความได้เปรียบของรัฐถึงขนาดที่ผู้ลาศึกษาไม่อาจดำรงฐานะตามปกติ หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ลาศึกษารุนแรงเกินสมควร ประกอบกับหากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วน



ศาลมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ ดังนั้น เบี้ยปรับที่กำหนดไว้ในอัตราข้างต้น จึงไม่เป็นการเกินสมควร และเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่สัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศซึ่งผู้ให้สัญญา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำกับส่วนราชการ ผู้รับสัญญา (ผู้ฟ้องคดี) มีข้อตกลงเกี่ยวกับการกลับเข้าปฏิบัติราชการ การชดใช้เงินและเบี้ยปรับว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการต่อไปอีกเป็นเวลาไม่น้อยกว่า สองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่กลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้าปฏิบัติราชการ ไม่ครบกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมชดใช้เงินเดือนคืน พร้อมทั้งเงินเบี้ยปรับอีกสองเท่า ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้ครบถ้วนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดียอมให้คิดดอกเบี้ยจากเงินที่ยังไม่ได้ชำระอีก ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี แต่ปรากฏว่าภายหลังจากสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ขอลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เบี้ยปรับดังกล่าวเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการกำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญา การกำหนดเบี้ยปรับไว้สองเท่าเพื่อเป็นหลักประกัน ความรับผิดชอบตามสัญญาและเป็นการลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำผิดสัญญา โดยข้อสัญญาดังกล่าว ไม่ได้ทำให้รัฐได้เปรียบถึงขนาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำรงฐานะตามปกติหรือต้องเลิกล้มกิจการ หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีรุนแรงเกินสมควร นอกจากนี้ หากศาลเห็นว่า เบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนศาลยังมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓<sup>๓๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลต้องพิจารณาถึงทางได้เสียอันชอบด้วยกฎหมาย ทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงเห็นได้ว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวนสองเท่าไม่เป็นการเกินสมควร และเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาย่อมมีผลกระทบต่อภาระเรียนการสอนของโรงเรียนที่ผู้ถูกฟ้องคดี สังกัดอยู่ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมาดำเนินการบริการสาธารณะจัดการเรียนการสอนและพัฒนาการศึกษาให้แก่ นักเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เวลาศึกษาต่อเป็นเวลา ๒ ปี ๔ เดือน ๒๔ วัน และได้รับเงินเดือน ระหว่างลาศึกษาต่อเป็นจำนวนเงิน ๒๑๗,๑๔๕.๘๑ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติราชการ ชดใช้ตามสัญญาเป็นเวลา ๔ ปี ๙ เดือน ๑๘ วัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการชดใช้เพียง ๒ ปี

<sup>๓๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควร เพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป



๗ เดือน ๑๑ วัน จึงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติราชการตามสัญญาอีก ๒ ปี ๗ วัน ซึ่งเมื่อหักเวลาที่ปฏิบัติราชการขาดใจออกแล้ว จึงคิดเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้คืนจำนวน ๙๑,๕๕๔.๐๔ บาท พร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่าจำนวน ๑๘๓,๑๐๘.๐๘ บาท รวมเป็นเงินที่ต้องชดใช้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับจำนวน ๒๗๔,๖๖๒.๑๒ บาท เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชดใช้เงินดังกล่าวภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ อันเป็นกำหนดเวลาตามเงื่อนไขในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดซึ่งจะต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของจำนวนเงิน ๒๗๔,๖๖๒.๑๒ บาท นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น รวมเป็นเวลา ๑๑๐ วัน เป็นดอกเบี้ยจำนวน ๑๒,๔๑๖ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ทั้งสิ้นจำนวน ๒๘๗,๐๗๘.๑๒ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๘๗,๐๗๘.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๗๔,๖๖๒.๑๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๔๘ ที่ อ.๓๐๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๙๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๔๗/๒๕๕๑ และที่ อ.๒๖๑/๒๕๕๑)

## ๒.๒ การขอระงับการชำระคืนทุนการศึกษาและเบี้ยปรับโดยขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแทน

เงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้ชดใช้เงินทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับกรณีมีการผิดสัญญา เป็นเพียงข้อกำหนดที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับทุนหลีกเลี่ยงการปฏิบัติราชการและเข้าทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนเท่านั้น มิได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนเป็นตัวเงินแต่อย่างใด การที่ผู้รับทุนซึ่งไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญาได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุน แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ เป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ พฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่ทั้งนี้ การจะให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนต้องรับผู้รับทุนเข้ารับราชการทั้งที่ไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญา อีกทั้งยังเข้ารายงานตัวเพื่อขอเข้ารับราชการล่าช้า นั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป ถือเป็นกรณีที่สัญญาเลิกกันโดยปริยาย จำต้องให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม

### สรุปข้อเท็จจริง

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาการรับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาชีวเคมี ระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ในต่างประเทศ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ เนื่องจากผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาและไม่กลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการภายในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกำหนด



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทำสัญญาับทุนรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้รับทุนได้เข้าปฏิบัติราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้ชดใช้เงินทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับกรณีมีการผิดสัญญา เป็นเพียงข้อกำหนดที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับทุนหลีกเลี่ยงการปฏิบัติราชการและเข้าทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนเท่านั้น มิได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนเป็นตัวแทนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงคดีนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การที่ผู้รับทุนมีหนังสือขอระงับการชำระหนี้ทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา และแสดงเจตนาที่จะกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อชดใช้ทุน โดยการเข้ารายงานตัวกับผู้ฟ้องคดี แม้จะมีความล่าช้าไปบ้างแต่ก็เป็นเพราะประสบกับปัญหาด้านงานวิจัยและความพยายามในการศึกษาเพื่อให้สำเร็จตามหลักสูตร มิได้เกิดจากการละเลยหรือเพิกเฉยไม่ชวนขวยศึกษาเล่าเรียน และการที่ผู้รับทุนมิได้เข้าทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนใดในระหว่างรอการเรียกบรรจุเข้าปฏิบัติราชการ แต่กลับไปศึกษาเพิ่มเติมระดับปริญญาโทในสาขาที่ตรงตามความต้องการของหน่วยงานภาครัฐในขณะนั้น ถือเป็นความพยายามพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้ารับราชการตามสัญญา จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนดังกล่าวเป็นผู้ผิดสัญญา นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็มิอาจใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติของข้าราชการที่ได้รับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ มิได้หมายความรวมถึงกรณีที่ได้รับทุนยังมีได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการด้วย ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสียระหว่างการให้ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนกับการเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินแล้ว การให้ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับทุนได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการปฏิบัติการเพื่อชำระหนี้ตามสัญญาการรับทุนรัฐบาล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ จึงเป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ได้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ พฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญาดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การจะให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการทั้งที่ผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ อีกทั้งยังเข้ารายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีล่าช้า นั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาับทุนการศึกษาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป อันถือเป็นกรณีที่สัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายจึงต่างจะเรียกร้องค่าเสียหายจากกันไม่ได้ จำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิม ดังนั้น ผู้รับทุนจึงต้องคืนเงินทุนการศึกษาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพาทขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินคืนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๙,๔๓๔.๖๕ บาท กับอีก ๕๓,๔๗๘.๘๐ ดอลลาร์สหรัฐพร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๙ และที่ อ.๔๔๓/๒๕๕๐)



## ๒.๓ การงดหรือลดเบี้ยปรับในสัญญาทุนการศึกษา

### ๒.๓.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยให้งดหรือลดเบี้ยปรับ

#### ๑) กรณีสัญญากำหนดเบี้ยปรับไว้สูงเกินส่วน

เมื่อวัตถุประสงค์ของการกำหนดดอกเบี้ยไว้ในสัญญาลูกศึกษาต่อ มีเพื่อเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า จึงเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙<sup>๓๓๗</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากกำหนดไว้สูงเกินส่วน ศาลย่อมใช้ดุลพินิจ ลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ โดยต้องพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างไม่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น มาประกอบในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เช่น การพิจารณาถึงสถานะทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ยในขณะผิดสัญญากับอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบัน ซึ่งตามสัญญากำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ร้อยละ ๑๕ ต่อปี เป็นเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วน จึงได้กำหนดดอกเบี้ยใหม่ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ถือเป็น การพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทางอื่น มิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน

#### สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันตามสัญญาให้ข้าราชการลาศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ ร่วมกันชดเชยทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของการกำหนดดอกเบี้ยไว้ในสัญญามีขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ลูกหนี้ทราบว่าหากไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเงินเท่าใด และมีผลเป็นการบีบบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้เพื่อการชดเชยและบรรเทาความเสียหายอันอาจจะมีหรือเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า อันเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากมีการกำหนดดอกเบี้ยไว้สูงเกินส่วน ศาลย่อมลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ต้องพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างไม่ใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าดอกเบี้ยที่มีลักษณะเป็นเบี้ยปรับนั้น แม้จะได้กำหนดกันไว้ในสัญญา แต่ก็มีได้บังคับไว้โดยเด็ดขาดว่าจะต้องเป็นไปตามนั้น ศาลย่อมใช้ดุลพินิจลดจำนวนดอกเบี้ยตามสัญญาลงได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าไม่มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกำหนดเบี้ยปรับสูงเกินส่วน จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ยในขณะผิดสัญญาและอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันแล้ว เห็นว่า อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปีตามสัญญา เป็นเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วน จึงได้กำหนด

<sup>๓๓๗</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๗๙ ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ก็ให้ปรับเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้อันจะพึงทำนั้นได้แก่งวดวันการอันใดอันหนึ่ง หากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้เมื่อใด ก็ให้ปรับเบี้ยปรับเมื่อนั้น



ดอกเบ็ญใหม่ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กรณีจึงเป็นการพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทางอื่น มิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๘๐๕,๒๕๙.๘๒ บาทพร้อมดอกเบ็ญใหม่ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๑,๘๐๕,๒๕๙.๘๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๘/๒๕๔๘)

## ๒) กรณีที่สัญญากำหนดเบ็ญปรับไว้สูงกว่าระเบียบ ก.พ.

ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นระเบียบที่ฝ่ายบริหารออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ส่วนราชการไม่อาจออกระเบียบให้มาขัดแย้งได้ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองนำข้อกำหนดของระเบียบภายในซึ่งกำหนดให้ผู้ผิดสัญญาลาศึกษาต้องรับผิดชอบใช้ทุนพร้อมเบ็ญปรับจำนวนสองเท่ามากำหนดไว้ในสัญญา ทั้งที่ระเบียบ ก.พ. ซึ่งเป็นระเบียบที่ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติตามและมีผลใช้บังคับอยู่ก่อน กำหนดให้ผู้ผิดสัญญาดังกล่าวต้องชดใช้ทุนพร้อมเบ็ญปรับเพียงหนึ่งเท่า ถือเป็นข้อกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สัญญาที่จัดทำขึ้นโดยมีข้อกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้ ผู้ลาศึกษาควรรับผิดชอบเพียงชดใช้ทุนพร้อมเบ็ญปรับหนึ่งเท่าให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่สัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมวิชาแพทย์ประจำบ้าน สาขาจิตเวชศาสตร์ ระหว่างกรมสุขภาพจิต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุน มีข้อกำหนดในสัญญาว่า หากผู้รับทุนผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการ จะต้องชดใช้ทุนและเบ็ญปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้พร้อมดอกเบ็ญร้อยละ ๑๕ ให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน โดยข้อกำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาและฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อปรากฏว่าต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบ็ญปรับสองเท่าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกให้ชดใช้เบ็ญปรับจำนวนสองเท่าดังกล่าวขัดแย้งกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่ง เท่ากับจำนวนเงินเดือน ทุนและเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือดังกล่าวให้เป็นเบ็ญปรับแก่ทางราชการด้วย จึงมีหนังสือแจ้งขอชดใช้ทุนพร้อมเบ็ญปรับเพียงหนึ่งเท่าไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งพิจารณาแล้วคงยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชำระเบ็ญปรับ





สองเท่าตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงชำระเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าดังกล่าวไป และนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ เป็นระเบียบที่ฝ่ายบริหารออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๔ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ดังกล่าว จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ส่วนราชการไม่อาจออกระเบียบให้ขัดแย้งกับระเบียบดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ กำหนดให้ผู้ผิดสัญญาลาศึกษาต้องชดใช้เงินเดือนพร้อมเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่า ส่วนราชการจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว การที่กระทรวงสาธารณสุขได้ออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาและฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา (ฉบับที่ ๓)ฯ ขึ้นใช้บังคับภายในหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข โดยกำหนดให้ผู้ผิดสัญญาลาศึกษาต้องชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า อันไม่สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วดังกล่าว จึงใช้บังคับไม่ได้ สัญญาที่ได้นำข้อกำหนดตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาและฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา (ฉบับที่ ๓) ฯ มากำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับสองเท่าจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเบี้ยปรับหนึ่งเท่า ในส่วนที่ได้รับไว้เกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๐๖<sup>๓๓๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนดอกเบี้ยที่ต้องชำระนั้น เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดในหนี้เงินดังกล่าวในวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาล พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๓๐๕,๒๘๕.๖๕ บาท นับแต่วันยื่นฟ้องคดีต่อศาลไปจนกว่าจะชำระหนี้ดังกล่าวแล้วเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๑/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๐)

<sup>๓๓๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย



๓) กรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาลาออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ในการสนับสนุนงานของหน่วยงานต้นสังกัดเดิม

การที่ผู้รับทุนการศึกษากลับมาปฏิบัติราชการแล้วได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเพื่อไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่น หากปรากฏว่าหน่วยงานแห่งใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ในการสนับสนุนงานของหน่วยงานต้นสังกัดเดิม ถือได้ว่าการลาออกดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของหน่วยงานเดิมมากนัก จึงมีเหตุอันควรที่จะพิจารณาลดค่าปรับแก่ผู้รับทุนได้ โดยให้ลดค่าปรับลงคงเหลือเพียงร้อยละ ๒๕ ของค่าปรับที่เรียกเก็บทั้งหมด

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งทำสัญญารับทุนการศึกษากับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมาหลังจากจบการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการตามสัญญา แต่ได้ขอลาออกก่อนครบกำหนดระยะเวลาชดใช้ทุน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาโดยได้ลาออกไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายทหารปฏิบัติการรังสีที่โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการผิดสัญญาการศึกษา และไม่เข้าหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาปฏิบัติราชการกับส่วนราชการใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการเป็นการชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำขอทำอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยการงดค่าเสียหายพร้อมเบี้ยปรับทั้งหมด พอแปลความได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีขอลดค่าเสียหายและเบี้ยปรับด้วย จึงเห็นสมควรวินิจฉัยประเด็นลดเบี้ยปรับให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ในการสนับสนุนงานของผู้ฟ้องคดี จึงอาจถือได้ว่า การลาออกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมากนัก จึงมีเหตุอันควรที่ศาลจะพิจารณาลดค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ จึงให้ลดค่าปรับลงคงเหลือเรียกเก็บค่าปรับเพียงร้อยละ ๒๕ ของค่าปรับที่เรียกเก็บทั้งหมดสำหรับกรณีดอกเบี้ยผิดนัดนั้น แม้สัญญาจะกำหนดไว้ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดในดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินที่ต้องชำระนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงคิดดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้



เงินที่ได้รับไปคืนแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาการศึกษาเป็นเงิน ๑๘๖,๓๒๓.๗๔ บาท (๑๘,๘๘๙.๕๑ + ๑๖๗,๓๒๔.๒๓) ค่าปรับร้อยละ ๒๕ ของค่าปรับทั้งหมดเป็นเงิน ๕๑,๓๓๐.๘๑ บาท (๓๗,๘๘๙.๐๒ + ๑๖๗,๓๒๔.๒๓ X ๒๕%) และดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันผิดนัดชำระหนี้จนถึงวันยื่นฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๗๔.๑๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓๘,๒๒๘.๗๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๗/๒๕๕๐)

#### ๔) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนมีส่วนต้องรับผิดชอบในการผิดสัญญาของผู้รับทุน

กรณีที่ผู้ทำสัญญารับการฝึกอบรมเป็นแพทย์เฉพาะทางได้รับคำแนะนำจากคณบดีของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนว่าภายหลังจากสำเร็จการฝึกอบรม จะได้รับการบรรจุในตำแหน่งอาจารย์แพทย์เฉพาะทางตามโครงการดังกล่าว แต่ปรากฏว่าภายหลังจากสำเร็จการฝึกอบรมตามสัญญาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ผู้ทำสัญญารับการฝึกอบรมดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการบรรจุให้เป็นอาจารย์แพทย์ในสาขาที่ได้รับการฝึกอบรม จนกระทั่งลาออกราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน กรณีดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ทำสัญญารับการฝึกอบรมได้ปฏิบัติราชการเป็นเวลาเกินกึ่งหนึ่งของระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทั้งหมด อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า อัตรากำลังอาจารย์แพทย์ในสาขาวิชาที่ฝึกอบรมมีจำนวนเพียงพอต่อการเรียนการสอน การลาออกราชการของผู้ทำสัญญารับการฝึกอบรมจึงมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนจนเกินสมควร กรณีจึงมีเหตุอันควรให้ศาลลดเบี้ยปรับตามสัญญาลงเหลือครึ่งหนึ่งของจำนวนเบี้ยปรับทั้งหมด

#### สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งผิดสัญญารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้าน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้ลาออกราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจะทำสัญญารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านพิพาทนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายแพทย์ ระดับ ๔ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้รับคำแนะนำจากคณบดีคณะแพทยศาสตร์ว่า ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมตามโครงการดังกล่าว จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์แพทย์สาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขออนุมัติเข้ารับการฝึกอบรมเป็นแพทย์ประจำบ้านสาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ตามความต้องการของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วผู้ฟ้องคดีจึงได้จัดให้



ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านฯ จึงเห็นได้ว่า แม้สัญญาดังกล่าวจะมีได้ ระบุวัตถุประสงค์ของสัญญาไว้ก็ตาม แต่ก็สามารถแปลวัตถุประสงค์ของสัญญาตามเจตนารมณ์ ของคู่สัญญาได้ว่า สัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนให้แพทย์หันมาเข้ารับ การฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านสาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ โดยผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมตามโครงการ ดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์แพทย์ เพื่อแก้ไขปัญหา การขาดแคลนอาจารย์แพทย์ในสาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ ภาควิชาศัลยศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีจะบรรจุหรือแต่งตั้งบุคคลหนึ่ง บุคคลใดให้รับราชการหรือดำรงตำแหน่งอาจารย์แพทย์ได้นั้น ผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายและระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้ อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ในตำแหน่งด้านต่าง ๆ ของผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งอาจารย์แพทย์ เช่น ความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนจะต้องพิจารณาถึงกรอบอัตรากำลังหรืองบประมาณที่จะต้องบริหารจัดการต่อไป ดังนั้น แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้าน สาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ มีสิทธิได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์แพทย์ สาขาประสาทศัลยศาสตร์ก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องบรรจุผู้ที่ผ่านการฝึกอบรม ทุกคนให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์แพทย์สาขาประสาทศัลยศาสตร์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุที่ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจบรรจุผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์แพทย์สาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ได้ เนื่องจากภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการฝึกอบรมและรับวุฒิบัตรเป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะทางสาขาประสาทศัลยแพทย์แล้ว ในภาควิชาดังกล่าวมีอาจารย์แพทย์ฯ เพียงพอต่อการเรียน การสอนและการให้บริการทางวิชาการแล้ว ซึ่งคณะแพทยศาสตร์ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ในหน่วยประสาทศัลยศาสตร์ เพื่อให้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนได้ตามระเบียบ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหา ในระดับหนึ่งอันถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่บรรจุ ผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์แพทย์มีเหตุผลพอรับฟังได้ และผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิด วัตถุประสงค์ของสัญญาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดียังคงผูกพันตามวัตถุประสงค์ ของสัญญา กล่าวคือ หากในสาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ ภาควิชาศัลยศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ มีตำแหน่งอาจารย์แพทย์ว่างลงเมื่อใด ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องพิจารณาบรรจุผู้ถูกฟ้องคดีให้ ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามราชการชุดใช้ตามสัญญา ซึ่งข้อ ๔ ของสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี จะรับราชการหรือทำงานต่อไป ณ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นเวลาไม่ น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้าน จึงเห็นได้ว่า ข้อกำหนดของ สัญญาดังกล่าวเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาอีกประการหนึ่งที่ต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำความรู้



ความสามารถที่ได้รับจากการฝึกอบรมมาปฏิบัติราชการตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็น การดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณสุขของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจาก ราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติราชการชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายประพฤติ ผิดสัญญา ซึ่งต้องชดใช้เงินเดือน ค่าจ้าง รวมทั้งเงินเพิ่มและหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับจาก ทางราชการในระหว่างเวลาที่เข้ารับการฝึกอบรมคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งจะต้องจ่ายเงิน เป็นเบี้ยปรับแก่ผู้ฟ้องคดีอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้คืน ตามข้อกำหนดในสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม เงินเบี้ยปรับนั้นนอกจากจะเป็นหลักประกันให้ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาแล้ว ยังเป็นจำนวนเงินที่กำหนดค่าเสียหายในการผิดสัญญา ไว้ล่วงหน้า ซึ่งหากปรากฏว่าเงินเบี้ยปรับดังกล่าวกำหนดไว้สูงเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริง ศาลก็มีอำนาจลดเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วนลงเป็นจำนวนที่พอสมควรได้ตามนัยมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน จำนวนหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ารับการฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านสาขาประสาทศัลยศาสตร์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีความประสงค์และคาดหวังว่าเมื่อสำเร็จการฝึกอบรมแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีสิทธิ ได้รับการบรรจุในตำแหน่งอาจารย์แพทย์สาขาประสาทศัลยศาสตร์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับคำแนะนำจากคณบดีฯ ว่า ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมดังกล่าว จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์แพทย์ สาขาประสาทศัลยศาสตร์ กรณี จึงทำให้เล็งเห็นผลได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่บรรจุผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์แพทย์ สาขาประสาทศัลยศาสตร์ ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการฝึกอบรมแล้วเป็นเวลาถึง ๓ ปี ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีขาดความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานตามความประสงค์ ตั้งแต่แรก รวมทั้งขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานต่อไป ซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีก็มีส่วนรับผิดชอบ ในส่วนนี้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติราชการชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาเกินกึ่งหนึ่งของ ระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทั้งหมด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้แก่คุณุทธนต่อศาลว่า อัตรากำลัง อาจารย์แพทย์ในสาขาวิชาประสาทศัลยศาสตร์ฯ มีจำนวนเพียงพอต่อการเรียนการสอนแล้ว จึงถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจนเกิน สมควร เบี้ยปรับตามสัญญาจึงเป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี จึงมีเหตุอันควรลดเบี้ยปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีลงเหลือครึ่งหนึ่งของจำนวนเบี้ยปรับทั้งหมด พิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๓๖,๓๓๐.๕๘ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๕๒)



## ๒.๓.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่เหตุให้งดหรือลดค่าปรับ

๑) กรณีที่ผู้รับทุนลาออกจากราชการโดยที่ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ไม่ครบกำหนดเวลา

การที่ผู้รับทุนลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด โดยที่ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา ลาศึกษา เมื่อโครงการดังกล่าวไม่ได้มีข้อยกเว้นให้ผู้รับทุนไม่ต้องชดใช้ทุนให้ครบตามสัญญา ผู้รับทุนจึงยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบที่จะต้องชดใช้ทุนและเบี้ยปรับให้แก่ทางราชการตามสัญญาดังกล่าว โดยผู้รับทุนไม่อาจกล่าวอ้างเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญาหรือให้ได้ลดเบี้ยปรับว่า ส่วนราชการซึ่งอนุมัติให้ลาออกรวมทั้งผู้บังคับบัญชาของผู้รับทุนไม่ได้แจ้งกรณีกับผู้รับทุนยังต้องรับผิดชอบตามสัญญาให้ทราบ

### สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศชดใช้ทุนและเบี้ยปรับ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องชดใช้เบี้ยปรับเต็มจำนวนเนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบและแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าการลาออกของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำให้พ้นความรับผิดชอบตามสัญญา และการเรียกเบี้ยปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้สองเท่าเป็นจำนวนที่สูงเกินส่วน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่สัญญากำหนดให้มีการจ่ายเบี้ยปรับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยเป็นการป้องกันไม่ให้ข้าราชการซึ่งได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาตามสัญญาไม่ยึดถือปฏิบัติตามสัญญาที่ตนให้ไว้ จึงเป็นการไม่สมควรที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการที่ผิดสัญญาด้วยเหตุผลส่วนตัวโดยการนำเอาบทบัญญัติมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้เพื่อลดเบี้ยปรับให้น้อยลง อีกทั้ง การลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด นั้น โครงการดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษา ที่ทำไว้กับราชการได้รับยกเว้นไม่ต้องชดใช้ทุนให้ครบตามสัญญา และไม่ใช่น้ำหนักของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องแจ้งเตือนให้ข้าราชการผู้ลาออกทราบว่าการลาออกตามโครงการข้างต้นไม่ทำให้ข้าราชการผู้ลาออกพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญา พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายและเบี้ยปรับสองเท่าของจำนวนเงินค่าเสียหาย พร้อมทั้งดอกเบี้ยในระหว่างที่ผิดนัดตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๑๓/๒๕๕๐ ที่ อ.๓๒๖/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๓๐/๒๕๕๐)



## ๒) การที่ผู้รับทุนการศึกษามีพฤติการณ์อันเป็นการจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษา

การที่ผู้รับทุนการศึกษาเปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกโดยมิได้รับความยินยอมจากส่วนราชการผู้ให้ทุน ถือเป็น การจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษา ประกอบกับการที่ผู้รับทุนต้องพ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โครงการของส่วนราชการผู้ให้ทุน เนื่องจากทำให้การผลิตบุคลากรไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ อันเป็นการสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายด้านการศึกษา จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุน

### สรุปข้อเท็จจริง

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้ทุนการศึกษาในโครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (สควค.) ระดับอุดมศึกษา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตั้งใจศึกษาทั้งที่มีศักยภาพเพียงพอ อีกทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีถือเป็น การจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. การที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ระดับอุดมศึกษา ระดับประเทศ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร และเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. ก่อนสำเร็จการศึกษานั้น มีผลทำให้การผลิตบุคลากรเพื่อนำมาใช้ตามโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดไว้ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงการ อันเป็นการสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านการศึกษาของรัฐ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามคำขอ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนการศึกษา จำนวน ๑๒๖,๑๒๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันผิดนัดชำระหนี้ จนถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันยื่นฟ้องคดีต่อศาล เป็นเงินจำนวน ๑๔,๖๖๗.๘๙ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔๐,๗๘๗.๘๙ บาท พร้อมทั้งให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๒๖,๑๒๐ บาท นับถัดจากวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา พร้อมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๔๙)



### ๓. กรณีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

#### ๓.๑ การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการสั่งระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน มีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานระงับการทำไม้ รวมทั้งไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ผู้รับสัมปทานเข้าทำไม้ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลที่จะอ้างได้ตามข้อสัญญาหรือตามกฎหมายหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้สัญญาสัมปทานจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานให้แก่ผู้รับสัมปทาน

##### สรุปข้อเท็จจริง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยอธิบดีกรมป่าไม้ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน และไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำไม้ตามสัญญา โดยอ้างว่าเป็นการสั่งการตามมติคณะรัฐมนตรีและเป็นการใช้อำนาจตามสัญญา อันเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายต่างๆ

##### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิบดีกรมป่าไม้มีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินกิจการในสัมปทานส่วนที่เหลือต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะได้รับเงินชดเชย เช่นเดียวกับกรณีพื้นที่สัมปทานทั้งแปลงสิ้นสุดลง โดยศาลจะกำหนดความเสียหายให้ตามความเป็นธรรมแก่คู่กรณี อันได้แก่ ค่าเสียหายในส่วนของเงินลงทุนในการจัดทำทางเดินและทำเทียบเรือ เงินลงทุนในการสร้างเตาเผาถ่าน เงินลงทุนค่าก่อสร้างบ้านพักคนงาน และเงินลงทุนจัดซื้อเครื่องใช้ อุปกรณ์ และยานพาหนะที่ใช้ในการดำเนินกิจการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทาน ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลได้กำหนดโดยคำนึงถึงค่าเสื่อมราคาที่ได้หักไว้แล้วระยะเวลาของสัมปทานที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิทำกิจการที่ได้รับสัมปทานไปแล้ว จำนวนไม้หรือของป่าที่ผู้ฟ้องคดีได้นำออกไปแล้ว ประโยชน์อย่างอื่นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปอันเนื่องจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานในระหว่างอายุสัมปทาน รวมทั้งมูลค่าของทรัพย์สินหรือสิ่งของที่เหลืออยู่ในขณะที่มีการผิดสัญญาสัมปทานซึ่งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนเงินชดเชยความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องขาดผลประโยชน์อันพึงได้ที่เป็นผลกำไรในปีสัมปทานที่เหลืออยู่ตามสัญญานั้น มาตรา ๖๘ สัตต (๓)<sup>๓๓๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

<sup>๓๓๓</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๖๘ สัตต เงินชดเชยความเสียหายที่ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ห้ามมิให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้รับสัมปทานคาดว่าจะได้รับจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ





พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดห้ามมิให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้รับสัมปทานคาดว่าจะได้รับจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยในส่วนนี้ สำหรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการผิดสัญญาสัมปทานนั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้คงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งที่มีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ถือว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายต่างๆ จากการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๔/๒๕๔๙ ที่ อ.๘๕/๒๕๔๙ และที่ อ.๓๒๔/๒๕๔๙)

### ๓.๒ การฟ้องเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้เนื่องจากไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญา

การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้เนื่องจากไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญา นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับสัมปทานได้มอบอำนาจให้เอกชนเข้าไปดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามสัญญาแทนแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน อีกทั้ง เมื่อปรากฏว่าเอกชนดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานผู้ให้สัมปทานและเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลการปลูกป่าทดแทนตามสัญญา หน่วยงานผู้ให้สัมปทานจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าไม่ทราบถึงการดำเนินการปลูกป่าทดแทนดังกล่าว กรณีรับฟังไม่ได้ว่าผู้รับสัมปทานกระทำผิดข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

#### สรุปข้อเท็จจริง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำไม้ป่าชายเลนในพื้นที่ทั้งหมด ๑๕ แปลง โดยข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของสัญญาสัมปทานดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการปลูกและบำรุงป่าเพื่อให้ป่ามีสภาพสมบูรณ์สามารถอำนวยผลได้โดยสม่ำเสมอ และผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการพร้อมทั้งเสียค่าใช้จ่ายเองในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการปลูกป่าให้เต็มเนื้อที่แนวตัดไม้ที่ทำไม้ออก (๒) ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกและบำรุงป่าธรรมชาติภายในเขตป่าสัมปทานตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนดภายในวงเงินสามเท่าของค่าภาคหลวง ฯลฯ ต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามข้อ ๑๑ ของสัญญาสัมปทานดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยที่ค้างชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยจัดการป่าชายเลน อันเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการควบคุมดูแลการทำไม้ป่าชายเลนตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามข้อ ๑๑ (๑) และ (๒) ของสัญญาสัมปทาน ตั้งแต่แปลงที่ ๑ ถึงแปลงที่ ๑๑ เรียบร้อยแล้ว โดยในแปลงที่ ๑๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ในสังกัดของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามธรรมชาติแทนผู้ถูกฟ้องคดีปรากฏหลักฐานตามหนังสือมอบอำนาจ ดังนั้นเมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการปลูกและบำรุงป่าภายในเขตป่าสัมปทาน แปลงที่ ๑๑ ตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทาน กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๒/๒๕๕๐)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ

การดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ ซึ่งสัญญาจ้างตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ถือเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงานที่บุคคลภายนอกไม่อาจรู้ได้ แม้การทำสัญญาพิพาทจะได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่ง และไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม ผู้ว่าจ้างก็ไม่อาจนำเรื่องการไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาแนบท้ายระเบียบดังกล่าวมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญาแล้วนั้นได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ เนื่องจากเห็นว่าประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกโดยมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวและไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้ง มิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบในตำแหน่งนี้อีกครั้งหนึ่งด้วย แต่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนและขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ



ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ดำเนินการตามสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมได้ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาพิพาทได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมีได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมีได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่การจัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงานจะนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาไม่ได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา พิพาทขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๙,๒๐๐ บาท ให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)





## คดีปกครองเกี่ยวกับอนุญาตตุลาการ

### ๑. กรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุญาตตุลาการ

เมื่อคู่พิพาทในฐานะผู้เรียกร้องได้เสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาตตุลาการ และได้ดำเนินการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายตนและได้มีหนังสือแจ้งการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายตนเพื่อให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งดำเนินการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว แต่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายนั้นไม่ประสงค์ที่จะใช้สิทธิตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายของตน คู่พิพาทฝ่ายผู้เรียกร้องจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ดำเนินการตั้งอนุญาตตุลาการที่ศาลเห็นสมควรได้ตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

#### สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ร้อง) ได้เสนอข้อพิพาทในฐานะผู้เรียกร้องต่อสถาบันอนุญาตตุลาการ สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ขอให้อนุญาตตุลาการมีคำสั่งขาดข้อพิพาทตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างผู้ร้อง และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้คัดค้าน) โดยอ้างว่าผู้ร้องไม่ได้ปฏิบัติผิดสัญญาจึงไม่ต้องชำระค่าปรับตามที่ผู้คัดค้านเรียกร้อง ซึ่งสถาบันอนุญาตตุลาการได้รับคำเสนอข้อพิพาทของผู้ร้องไว้แล้ว และมีคำสั่งให้ผู้ร้องดำเนินการตั้งอนุญาตตุลาการยื่นต่อสถาบันอนุญาตตุลาการภายในสิบห้าวัน และให้แจ้งรายชื่อให้ผู้คัดค้านทราบ เพื่อตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายผู้คัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ต่อมาผู้ร้องได้ตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายผู้เรียกร้อง และได้แจ้งเรื่องการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายผู้เรียกร้องให้ผู้คัดค้านทราบ และให้ผู้คัดค้านดำเนินการแต่งตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายผู้คัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งซึ่งผู้คัดค้านได้รับหนังสือแจ้งแล้ว แต่ผู้คัดค้านก็ไม่ได้ยื่นหนังสือตั้งอนุญาตตุลาการแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งตั้งอนุญาตตุลาการแทนฝ่ายผู้คัดค้าน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง<sup>๓๔๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดวิธีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้...(๒) ในกรณีที่กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการประกอบด้วย อนุญาโตตุลาการมากกว่าหนึ่งคน ให้คู่พิพาทตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละเท่ากัน และให้ อนุญาโตตุลาการดังกล่าวร่วมกันตั้งอนุญาโตตุลาการอีกคนหนึ่ง แต่ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดมิได้ตั้ง อนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้ง อนุญาโตตุลาการ หรือถ้าอนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายไม่อาจร่วมกันตั้งประธานคณะ อนุญาโตตุลาการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้หนึ่งได้รับการตั้งให้เป็นอนุญาโตตุลาการ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือ ประธานคณะอนุญาโตตุลาการแทน และวรรคสอง<sup>๓๔๑</sup> บัญญัติว่า ในกรณีที่การตั้งอนุญาโตตุลาการ ตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดวิธีการอื่นใดที่ทำให้สามารถตั้งอนุญาโตตุลาการได้ ให้คู่พิพาทฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ดำเนินการตั้งอนุญาโตตุลาการที่ศาลเห็นสมควรได้ หากปรากฏว่า (๑) คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ เมื่อคดีนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีพิพาทและอนุญาโตตุลาการว่า หากมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งใดๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้าน คู่สัญญาตกลงตั้งอนุญาโตตุลาการ ฝ่ายละหนึ่งคน และให้อนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายร่วมกันตั้งบุคคลภายนอกอีกหนึ่งคนเป็น คณะอนุญาโตตุลาการทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งดังกล่าว ให้คำตัดสินของ คณะอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุดและผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เมื่อต่อมาผู้ร้องได้เสนอข้อพิพาท ในฐานะผู้เรียกร้องต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ขอให้อนุญาโตตุลาการมีคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา และสถาบัน อนุญาโตตุลาการรับคำเสนอข้อพิพาทไว้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเสนอให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีทาง

<sup>๓๔๐-๓๔๑</sup> พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดวิธีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในกรณีที่กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการมากกว่าหนึ่งคนให้คู่พิพาท ตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละเท่ากัน และให้อนุญาโตตุลาการดังกล่าวร่วมกันตั้งอนุญาโตตุลาการอีกคนหนึ่ง แต่ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใด มิได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือถ้า อนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายไม่อาจร่วมกันตั้งประธานคณะอนุญาโตตุลาการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้หนึ่งได้รับการตั้ง ให้เป็นอนุญาโตตุลาการให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือประธาน คณะอนุญาโตตุลาการแทน

ในกรณีที่การตั้งอนุญาโตตุลาการตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดวิธีการอื่นใดที่ทำให้สามารถตั้งอนุญาโตตุลาการได้ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ดำเนินการตั้งอนุญาโตตุลาการตามที่ศาลเห็นสมควรได้ หากปรากฏว่า

(๑) คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้

ฯลฯ

ฯลฯ



อนุญาตตุลาการ ตามมาตรา ๑๕<sup>๓๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการฯ และเมื่อผู้ร้องดำเนินการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายตนแล้ว จึงมีหนังสือแจ้งการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายตน เพื่อให้ผู้คัดค้านดำเนินการตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายผู้คัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้คัดค้านมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่ผู้คัดค้านไม่ประสงค์ที่จะใช้สิทธิตั้งอนุญาตตุลาการฝ่ายตน ดังนั้น ผู้ร้องจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงมีคำสั่งให้ตั้งนาย ว. ซึ่งขึ้นทะเบียนอนุญาตตุลาการประจำสถาบันอนุญาตตุลาการ สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม สาขากฎหมายปกครอง เป็นอนุญาตตุลาการฝ่ายผู้คัดค้าน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๕๐)

**๒. กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ**

ศาลปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการที่ชี้ขาดว่า คู่สัญญาปฏิบัติผิดข้อสัญญาอันเป็นข้อสัญญาซึ่งเกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้ง เพิกถอนคำชี้ขาดที่มีผลเป็นการแก้ไขสาระสำคัญของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของอนุญาตตุลาการได้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการดังกล่าว จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข)<sup>๓๔๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

**สรุปข้อเท็จจริง**

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุไว้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน

<sup>๓๔๒-๓๔๓</sup> พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๕ ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา

มาตรา ๔๐ ๗๗ ๗๗

ให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้ ๗๗ ๗๗

(๒) มีกรณีปรากฏต่อศาลว่า ๗๗ ๗๗

(ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน

๗๗ ๗๗



เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารข้อเสนอการร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ข้างต้นได้กำหนดถึงผลประโยชน์ที่เอกชนจะให้แก่รัฐไว้ว่า ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่รัฐนับแต่วันลงนามในสัญญา ซึ่งค่าตอบแทนจะต้องเทียบได้ไม่น้อยกว่าอัตรารายได้รวมก่อนหักภาษีและค่าใช้จ่ายใดๆ โดยบริษัทจะต้องเสนออัตราร้อยละของรายได้รวมดังกล่าวในข้อเสนอยื่นต่อผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับผังรายการไว้ว่าผังรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ต้องมีรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าว ซึ่งผลการคัดเลือกปรากฏว่าบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมงานและดำเนินการข้างต้น ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ จนเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างสัญญาและได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการกำหนดข้อสัญญาให้มีการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในข้อ ๕ ของร่างสัญญา จากนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการลงนามในร่างสัญญาในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘

ต่อมา ภายหลังจากที่ดำเนินการตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณามหาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๕ ของสัญญาโดยอ้างเหตุผลว่าการที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ปรับลดค่าสัมปทานและขอให้พิจารณาแก้ไขข้อสัญญาโดยการยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่ออนุญาโตตุลาการ ซึ่งอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ เช่น ให้ชดเชยความเสียหาย จำนวน ๑,๗๐๐ ล้านบาท และให้มีการแก้ไขสัญญาตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยการปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนและให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของอนุญาโตตุลาการ





## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้ผูกฟองคตีในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีให้สัมปทาน และตามสัญญาพิพาทเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๑<sup>๓๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การดำเนินการข้างต้นต้องมีการนำร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงเห็นได้ว่าอำนาจตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังนั้น ร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้ผูกฟองคตีได้ร้องขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นกรขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกผู้เสนอราคาซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคารายอื่นที่เสนอตัวเข้าร่วมงาน การที่ผู้ผูกฟองคตีลงนามในสัญญาฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่าผู้ผูกฟองคตีปฏิบัติผิดสัญญาฯ ในข้อ ๕ วรรคสี่ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ผูกฟองคตีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาฯ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุ

<sup>๓๔๔</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด



โทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ พิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๕๙)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ จะยุติเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทตามหลักการที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายที่คณะอนุญาโตตุลาการเลือกนำมาใช้ในการตัดสินนั้น จะต้องวินิจฉัยจากเนื้อหาของเรื่องโดยการพิจารณาว่าข้อพิพาทเป็นเรื่องใด แล้วจึงนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นมาใช้บังคับ ดังนั้น หากปรากฏแก่ศาลว่า คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ประกอบกับบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายไทย แล้วเห็นว่าจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้คัดค้านหักค่าจ้างของผู้ร้องไว้เป็นค่าปรับเป็นจำนวนที่สูงเกินส่วน จึงวินิจฉัยให้ลดค่าปรับดังกล่าวนั้น เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่อยู่ในขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างสร้างเรือตรวจการณ์เป็นที่ทำไว้กับกองทัพเรือ (ผู้คัดค้าน) ได้ส่งมอบเรือให้ผู้คัดค้านเมื่อล่วงเลยเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้คัดค้านจึงเรียกให้ผู้ร้องชำระเงินค่าปรับจำนวน ๘๕ วัน เป็นเงิน ๖๘,๗๔๘,๐๐๐ บาท แต่ผู้ร้องเห็นว่าเหตุที่ผู้ร้องส่งมอบเรือล่าช้า นั้น มิใช่ความผิดของผู้ร้อง แต่เกิดจากผู้คัดค้านที่สั่งให้ผู้ร้องทำงานเพิ่มเติมนอกเหนือจากสัญญา ทำให้ต้องเสียเวลาในการแก้ไขสัญญาพิพาท จึงยื่นคำร้องต่อคณะอนุญาโตตุลาการขอให้วินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้คัดค้านคืนเงินค่าปรับจำนวน ๖๘,๗๔๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ร้อง ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา จึงได้กำหนดประเด็นพิพาทโดยความเห็นชอบของคู่กรณีออกเป็น ๓ ประเด็น คือ (๑) ความล่าช้าในการส่งมอบเรือที่ว่าจ้างเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้คัดค้านหรือผู้ร้อง (๒) ผู้คัดค้านมีสิทธิปรับผู้ร้องหรือไม่ เพียงใด และ (๓) ผู้ร้องเสนอข้อพิพาทโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ โดยคณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่ ๓ ก่อนว่า การเสนอข้อพิพาทของผู้ร้องเป็นไปตามข้อตกลงแห่งสัญญา



อนุญาตตุลาการ ไม่เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนประเด็นที่ ๑ นั้น เห็นว่า ผู้ร้องได้ขอแก้ไขสัญญาว่า การขอแก้ไขสัญญาจะไม่มีผลต่อการแก้ไขระยะเวลาปฏิบัติงาน และผู้ร้องจะไม่ถือเป็นเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน การที่ผู้คัดค้านได้ขยายเวลาในการแก้ไขสัญญาให้ผู้ร้องจำนวน ๑๑๑ วัน และขยายเวลาที่ผู้ร้องใช้ในการย้ายเสาอากาศจำนวน ๒๘ วัน รวมเป็นระยะเวลาที่ขยายให้แก่ผู้ร้องจำนวน ๑๓๙ วัน เป็นการผ่อนปรนและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องโดยชอบ การที่ผู้คัดค้านสั่งปรับผู้ร้องจำนวน ๘๕ วัน จึงชอบแล้ว สำหรับประเด็นที่ ๒ นั้น เห็นว่า คณะอนุญาโตตุลาการสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับแก้ข้อพิพาทนี้ได้ ดังนั้น เมื่อวินิจฉัยแล้วเห็นว่าค่าปรับที่ผู้คัดค้านปรับผู้ร้องเป็นเงิน ๖๘,๗๔๘,๐๐๐ บาท นั้น เป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน จึงวินิจฉัยให้ลดค่าปรับเป็นเงิน ๑๔,๔๓๗,๐๘๐ บาท ซึ่งต่อมาผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้านชำระเงินตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ผู้คัดค้านปฏิเสธการชำระเงินตามที่ผู้ร้องร้องขอ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินให้แก่ผู้ร้องจำนวน ๑๔,๔๔๘,๘๐๗.๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนข้างต้น นับถัดจากวันยื่นคำร้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ส่วนผู้คัดค้านก็ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยอ้างว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการ และเกินคำขอของคู่พิพาท

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เนื่องจากมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่พิพาทไม่ได้กำหนดถึงกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับข้อพิพาทไว้ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายไทย และโดยที่การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการนั้น ข้อพิพาทจะยุติต่อเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจตัดสินชี้ขาดไปตามอำเภอใจของตนได้ ซึ่งการเลือกกฎหมายที่คณะอนุญาโตตุลาการจะนำมาใช้ในการตัดสินนั้น เป็นเรื่องที่คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องวินิจฉัยจากเนื้อหาของเรื่องโดยการพิจารณาว่าเป็นเรื่องใด แล้วจึงนำกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นมาใช้ตัดสิน ซึ่งตามกรณีพิพาทนี้ คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดประเด็นที่ ๒ ว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิปรับผู้ร้องหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการสามารถพิจารณาได้ว่า เมื่อผู้ร้องส่งมอบเรือตรวจการณ์ปืน ๒ ลำ ลำช้า จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิปรับผู้ร้องได้ตามสัญญา ส่วนคำว่า “เพียงใด” นั้น สามารถอนุมานได้ว่า “เป็นจำนวนเงินเท่าใด” โดยในกรณีนี้คณะอนุญาโตตุลาการจำต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิปรับผู้ร้องเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยใช้บทบัญญัติมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ประกอบกับมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาด



ตามกฎหมายไทย และเมื่อเห็นว่าจำนวนเงินค่าปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน จึงลดจำนวนเงินค่าปรับลง เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องและเพื่อให้ได้จำนวนเงินค่าปรับที่จะต้องจ่ายกันจริง ดังนั้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่าผู้คัดค้านหักค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับจำนวน ๖๘,๗๔๘,๐๐๐ บาท เป็นการสูงเกินส่วน สมควรลดค่าปรับซึ่งเป็นค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๔,๔๓๗,๐๘๐ บาท จึงชี้ขาดให้ผู้คัดค้านชำระเงินจำนวน ๑๔,๔๓๗,๐๘๐ บาท แก่ผู้ร้อง จึงเป็นการวินิจฉัยที่อยู่ในขอบเขตประเด็นที่ ๒ แล้ว คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว จึงไม่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ และเป็นคำชี้ขาดที่ชอบแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในประเด็นที่ ๒ แต่อย่างไรก็ดี พิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินจำนวน ๑๔,๔๓๗,๐๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ร้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๙-อ.๔๑๐/๒๕๕๑)

เมื่อผู้จะถูกบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า มีกรณีที่สามารถทำคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้

**สรุปข้อเท็จจริง**

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ร้อง) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ล. (ผู้คัดค้าน) ซ่อมแซมและปรับปรุงสิ่งก่อสร้างในพื้นที่เขาชะเมา - เขาวง จังหวัดระยอง เป็นเงิน ๑,๗๖๕,๐๐๐ บาท โดยมีข้อกำหนดว่า หากผู้คัดค้านทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดและผู้ร้อง ไม่ได้บอกเลิกสัญญา ผู้คัดค้านต้องชำระค่าปรับวันละ ๑,๗๖๕ บาท อีกทั้งยังมีข้อตกลงว่า หากมีกรณีพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา ให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด ปรากฏว่าภายหลังจากการทำสัญญา ผู้คัดค้านไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาได้ ผู้ร้องได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับจากผู้คัดค้าน แต่ผู้คัดค้านเพิกเฉย ผู้ร้องจึงได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาด ซึ่งในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนั้น ผู้คัดค้านไม่ได้ยื่นคำคัดค้านและไม่มาประชุมในวันสืบพยาน คณะอนุญาโตตุลาการจึงสืบพยานผู้ร้องไปฝ่ายเดียว และเห็นว่าข้ออ้างของผู้ร้องมีมูลและไม่ขัดต่อกฎหมาย จึงชี้ขาดให้ผู้คัดค้านชำระค่าปรับแก่ผู้ร้อง และภายหลังจากมีคำชี้ขาดแล้ว ผู้คัดค้านมิได้นำเงินตามจำนวนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมาชำระให้แก่ผู้ร้อง ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านได้รับคำสั่งศาลที่ให้จัดทำคำคัดค้านแก่คำร้องโดยชอบแล้ว แต่มิได้ยื่นคำคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด



คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๓๔๔</sup>

เมื่อคดีนี้ผู้คัดค้านมิได้จัดทำคำคัดค้านพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือว่าผู้คัดค้านยอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ร้องตามข้อ ๔๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ แล้ว การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้คัดค้านรับผิดชอบชำระเงินค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในชั้นอนุญาโตตุลาการ ตลอดจนค่ารายการอนุญาโตตุลาการ และให้ผู้คัดค้านชดเชยแทนผู้ร้อง ผู้คัดค้านย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว เมื่อผู้คัดค้านมิได้นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ร้อง ผู้ร้องย่อมมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในคดีนี้เพื่อออกคำสั่งบังคับไปยังผู้คัดค้านเพื่อให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ ตามนัยมาตรา ๔๒<sup>๓๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกทั้ง ผู้คัดค้านซึ่งเป็นผู้จะถูกบังคับตามคำชี้ขาดมิได้พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีความสามารถทำคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๓<sup>๓๔๗</sup> และมาตรา ๔๔<sup>๓๔๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๓๔๔</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

<sup>๓๔๖-๓๔๘</sup> พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๒ เมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดประสงค์จะให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการให้คู่พิพาทฝ่ายนั้นยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าวให้รับทำการไต่สวน และมีคำพิพากษาโดยพลัน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๓ ศาลมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการไม่ว่าคำชี้ขาดนั้นจะเกิดขึ้นในประเทศใด ถ้าผู้ซึ่งจะถูกบังคับตามคำชี้ขาดพิสูจน์ได้ว่า

(๑) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น

(๒) สัญญาอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้หรือตามกฎหมายของประเทศที่ทำคำชี้ขาดนั้น ในกรณีที่ไม่ขัดต่อกฎดังกล่าว

(๓) ไม่มีการแจ้งให้ผู้ซึ่งจะถูกบังคับตามคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้าโดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าต่อสู้คดีในชั้นอนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น

(๔) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออกได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้วศาลอาจบังคับตามคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยอยู่ในขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือข้อตกลงนั้นก็ได้

(๕) องค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นไปตามที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือมิได้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศที่ทำคำชี้ขาดในกรณีที่คู่พิพาทมิได้ตกลงกันไว้ หรือ

(๖) คำชี้ขาดยังไม่มีผลผูกพัน หรือได้ถูกเพิกถอน หรือระงับใช้เสียโดยศาลที่มีเขตอำนาจหรือภายใต้กฎหมายของประเทศที่ทำคำชี้ขาด เว้นแต่ในกรณีที่ยังอยู่ในระหว่างการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจทำการเพิกถอนหรือระงับใช้ซึ่งคำชี้ขาดศาลอาจเลื่อนการพิจารณาคดีที่ขอบังคับตามคำชี้ขาดไปได้ตามที่เห็นสมควร และถ้าคู่พิพาทฝ่ายที่ขอบังคับตามคำชี้ขาดร้องขอศาลอาจสั่งให้คู่พิพาทฝ่ายที่จะถูกบังคับวางประกันที่เหมาะสมก่อนก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๔ ศาลมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดตามมาตรา ๔๓ ได้ ถ้าปรากฏต่อศาลว่าคำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมายหรือถ้าการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน



อนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลปกครองกลางจึงมีอำนาจออกคำสั่งไปยังผู้คัดค้าน เพื่อให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๘๗/๒๕๕๒)



คดีปกครองเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ

๑. กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการบริหารบุคลากรขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติหรือคำสั่งอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจทางการบริหารบุคลากร ไม่ใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี การพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๓๔๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การมีคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งว่าดำเนินการจัดทำเอกสารขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกล่าวหาประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงข้อความในมติรับรองสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งได้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการมีพฤติการณ์ที่ไม่ชอบต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลงในแบบฟอร์มการเสนอปัญหาของการสัมมนาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในเขตภาคเหนือ หลังจากนั้น ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอีก ๓ ราย มีหนังสือลับมากถึงผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่า มีพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจ

<sup>๓๔๙</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ กรณีที่คำสั่งทางปกครองกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



ไม่เหมาะสม และไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอีกต่อไป เนื่องจากการกระทำที่เป็นการเปิดเผยการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีและของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยมีข้อเท็จจริงที่บิดเบือนซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหาย หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมและมีมติให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน ๑๘ จังหวัด รวมทั้งจังหวัดของผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกบัญชีรายชื่อกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดเดิม แล้วมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดใหม่ซึ่งไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจหรือเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ข้างต้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑<sup>๔๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๕)<sup>๔๕๑</sup> ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มิใช่เป็นการใช้อำนาจ

<sup>๔๕๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้

หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ตามวรรคหนึ่ง และคณะกรรมการตามมาตรา ๑๔ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

<sup>๔๕๑</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๑๑ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๒

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อประกาศ ระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเลยต่อหน้าที่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(๕) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นสมควร โดยคะแนนเสียงเอกฉันท์





ตามมาตรา ๑๔๔<sup>๓๕๒</sup> และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง<sup>๓๕๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เนื่องจากการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่งดังกล่าว ต้องเป็นกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เท่านั้น ดังนั้น เมื่อมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๔ (๒)<sup>๓๕๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติไม่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางการบริหารบุคลากร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการมีมติและออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นมูลพิพาทในคดีนี้ ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้งกรณีพิพาทไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน

<sup>๓๕๒-๓๕๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๓๕๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ



และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๑/๒๕๕๐)

๒. กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมีมติและคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ จึงเป็นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติและระเบียบ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ มิได้ขัดต่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นกรณีตาม (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่ออกตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ผ่อนปรนให้เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องหรือไม่สมควรต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่เข้าลักษณะเป็นคำสั่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่งตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และการที่คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ระบุเหตุผลไว้ด้วย จึงมีอาจเป็นเหตุให้คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาญจนบุรี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยเป็นการพิจารณาลับ เนื่องจากสืบสวนในทางลับได้ว่าผู้ฟ้องคดีเปิดเผยข้อมูลการประชุมลับของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนทำให้ผู้เกี่ยวข้องถูกข่มขู่ ทำให้เกิดความเสียหายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน ข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๒๐ ของข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จรรยาบรรณของคณะกรรมการการเลือกตั้ง



ประจำจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาญจนบุรีตาม ข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการตั้งข้อกล่าวหา ไม่มีการสืบสวนสอบสวน เป็นการดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติและคำสั่งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้หมายความว่า การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในทุกกรณี เพราะในบางกรณีก็เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ซึ่งในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินั้น ก็อาจเป็นการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ ดังนั้นเมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติและระเบียบ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่จะพิจารณาว่าคดีใดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่นั้น มิได้จำกัดการพิจารณาอยู่เพียงว่าคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรของเอกชนหากมีการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง และมีข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทดังกล่าวก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะบุคคลที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามติและคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบ



ด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดจากมติและคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เมื่อคำสั่งพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจออกมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะมิใช่กรณีที่ต้องกระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องใช้หลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนี้ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ มิได้ขัดต่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นกรณีตาม (๑)<sup>๓๕๔</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ผ่อนปรนให้เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องหรือไม่สมควรต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่เข้าลักษณะเป็นคำสั่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่งตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และการที่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ระบุเหตุผลไว้ด้วย ก็ไม่อาจนำมาเป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะนำมาใช้เป็นเหตุผลในการมีมติและออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ และตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก็มีโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว มติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีไม่ได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากการเสียหายสิทธิได้รับค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายจากการเสียชื่อเสียงเกียรติยศ พิพาทยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๓/๒๕๕๑)

<sup>๓๕๔</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การส่งพนักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง



### ๓. กรณีเกี่ยวกับการเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร

บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๖<sup>๓๕๖</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อยู่ในวันเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑<sup>๓๕๗</sup> และมาตรา ๒๒<sup>๓๕๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจกล่าวอ้างสาเหตุในการเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรในการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง<sup>๓๕๙</sup> ของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อให้บุคคลใดต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓<sup>๓๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

<sup>๓๕๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๐๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๕๗-๓๕๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๑ ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควรให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ประจำแต่ละเขตเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาเห็นว่าเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้รับแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๒ เมื่อครบกำหนดสามสิบวันหลังจากวันเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งเหตุไว้แล้วแต่เหตุอันมิใช่เหตุอันสมควร เพื่อให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศ และให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นสุดของการแจ้งเหตุดังกล่าว แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้แจ้งเหตุทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๕๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ยอมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๖๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุอันมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ฯลฯ

ฯลฯ



### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นภิกษุอยู่ในวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบุคคลดังกล่าวในเวลาต่อมา เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ที่เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ก็ตาม แต่เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้นั้นเป็นภิกษุเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น แม้ว่าจะก่อนวันที่จะมีการอุปสมบทเป็นภิกษุ บุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งข้างต้นจะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามในอันที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อถึงกำหนดวันเลือกตั้งบุคคลดังกล่าวได้มีสถานภาพเป็นภิกษุ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้น บุคคลข้างต้นจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี การที่นายอำเภอมีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบุคคลดังกล่าวด้วยเหตุที่ไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๔๘)



## คดีปกครองเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ วางแนวทางการพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายพิเศษที่มีโทษทางอาญาว่า การกระทำอย่างใดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และการกระทำอย่างใดเป็นการกระทำทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สรุปเป็นหลักการได้ ดังนี้

๑. ในการดำเนินงานของรัฐทุกระบบต้องถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ยกเว้นเป็นเรื่องที่ตรวจสอบไม่ได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองานทางการเมือง หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ

การที่จะพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๙ หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น นอกจากกรณีที่ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลได้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) ถึง (๓) กรณีการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทอื่น เช่น คดีแพ่งหรือคดีอาญาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การอ้างว่า การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น เห็นว่า คำว่า “การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” มีปรากฏเฉพาะในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉบับเดียวเท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องของการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ที่ได้ยกเว้นการกระทำบางอย่างของฝ่ายปกครองไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว ก็เนื่องจากการกระทำที่เป็นข้อยกเว้นนั้นมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งรวมถึง “การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ด้วย และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดระบุว่า การกระทำที่เป็นข้อยกเว้นดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง



๓. การดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ถ้าการกระทำใดที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้

สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนการดำเนินการที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ เช่นกรณีการกระทำของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น

สำหรับการกระทำใดตามที่ระบุไว้ในคำฟ้องจะถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรมหรืออยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นคดีๆ ไป

## ๑. กรณีเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินของกลางในคดีอาญา

### ๑.๑ การปฏิเสธไม่คืนทรัพย์สินของกลางให้แก่ผู้มีสิทธิควรได้รับของกลางหรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกิดอุบัติเหตุโดยไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดได้รับความเสียหายไว้เป็นของกลางอย่างอื่น ไม่ใช่ของกลางในคดีอาญา ตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ ประกอบกับประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ ของกลางและของส่วนตัวผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่ตำรวจ





จึงมีหน้าที่คืนรถยนต์ของกลางแก่ผู้มีสิทธิควรได้รับของกลางหรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทราบชื่อและที่อยู่ของผู้มีความใกล้ชิดหรือเกี่ยวพันกับผู้มีสิทธิในรถยนต์ของกลางแล้ว แต่กลับปฏิเสธสิทธิของบุคคลดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาค้ำประกันรถยนต์ไว้กับบริษัท ท. ผู้ให้เช่าซื้อ โดยมีนาย ม. เป็นผู้เช่าซื้อ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นาย ม. ได้ขับรถยนต์คันดังกล่าวไปเกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำที่จังหวัดสตูล เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูล โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเก็บรักษาไว้ ผู้ฟ้องคดีเคยไปติดต่อขอรถยนต์คันดังกล่าวคืนจากพนักงานสอบสวนเพื่อนำมาซ่อมแซมและส่งมอบคืนแก่บริษัท ท. ผู้ให้เช่าซื้อ แต่พนักงานสอบสวนอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงไม่อนุญาตให้นำรถยนต์กลับคืน ต่อมา ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๐๒/๒๕๔๑ ระหว่างบริษัท ท. โจทก์ กับ นาย ม. และผู้ฟ้องคดี จำเลย โดยศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งสองส่งมอบรถยนต์ที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์ หากไม่คืนก็ให้ร่วมกันใช้ราคาแทน ซึ่งภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อพนักงานสอบสวนเพื่อขอรับรถยนต์คืนมาซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพเดิมเพื่อส่งมอบให้กับบริษัท ท. ตามคำพิพากษา แต่ได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่าไม่สามารถส่งมอบรถยนต์คันดังกล่าวคืนให้ได้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำไปขายทอดตลาดแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๑ ข้อ ๔๑๘ (๖) ซึ่งกำหนดว่าของกลางอย่างอื่นที่ปรากฏตัวผู้มีสิทธิจะได้รับตามกฎหมายแล้ว แต่ผู้นั้นยังไม่มารับของไป ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้นั้นมีสิทธิจะได้รับของกลางไปจากเจ้าหน้าที่ผู้เก็บรักษา ก็ให้ริบเป็นของรัฐบาล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ริบรถยนต์ของกลางและนำออกขายทอดตลาดจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ในความดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องร่วมรับผิดชอบ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบรถยนต์คืนแก่ผู้ฟ้องคดี หากคืนไม่ได้ให้ใช้ราคาแทน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูล ได้เก็บรักษารถยนต์คันพิพาทที่เกิดอุบัติเหตุโดยไม่มีผู้กรณีฝ่ายใดได้รับความเสียหายไว้เป็นของกลางอย่างอื่นไม่ใช่ของกลางในคดีอาญา ตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ ของกลางและของส่วนตัว ผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูลจึงมีหน้าที่คืนรถยนต์ของกลางแก่ผู้มีสิทธิควรได้รับของกลางหรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย และมีดุลพินิจในการตรวจสอบพยานหลักฐานและคืนรถยนต์ของกลางให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับตามสมควร เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานี



ตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูลทราบชื่อและที่อยู่ของผู้มีความใกล้ชิดหรือเกี่ยวพันกับผู้มีสิทธิในรถยนต์ของกลาง ไม่ว่าจะเป็นผู้แจ้งอุบัติเหตุที่ได้รับมอบทรัพย์สินภายในรถยนต์คันไป หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ให้เช่าซื้อที่รับเอาอย่างอะไหล่กลับคืนไป และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมควรได้รับมอบรถยนต์กลับคืนไปจัดการซ่อมแซมเพื่อส่งมอบคืนให้แก่ผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งนับได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในรถยนต์นอกเหนือจากผู้ให้เช่าซื้อและผู้ให้เช่าซื้อ ข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิเสธสิทธิของผู้ฟ้องคดี ว่าไม่เป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจคืนของกลางแก่ผู้มีสิทธิควรได้รับของกลาง หรือผู้มีสิทธิได้รับของกลางตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรถยนต์คันดังกล่าวโดยตรง แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่คืนของกลางแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีของการขายทอดตลาดนั้น เมื่อผู้ให้เช่าซื้อและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าประกันได้มาติดต่อขอรับรถยนต์คืนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมทราบดีว่ารถยนต์ของกลางเป็นรถยนต์ที่มีเจ้าของแน่ชัด จึงไม่มีอำนาจดำเนินการขายทอดตลาดรถยนต์ของกลางที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิจะรับรถยนต์ การนำรถยนต์ของกลางในคดีนี้ออกขายทอดตลาด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙ ข้อ ๘ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง<sup>๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบหรือดำเนินการ เพื่อให้มีการนำรถยนต์ของกลางดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘/๒๕๔๗)

**๑.๒ การปฏิเสธไม่คืนของกลางให้พนักงานสอบสวนเพื่อส่งคืนให้แก่เจ้าของ ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและให้จัดการเกี่ยวกับของกลาง ตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

การที่ด้านตุลาการซึ่งมีหน้าที่เพียงเก็บรักษาของกลางไว้จนกว่า จะได้มีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น ปฏิเสธไม่คืนของกลาง (เครื่องเลื่อยโซ่) ให้พนักงานสอบสวนเพื่อส่งคืนให้แก่เจ้าของ ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและให้จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมาย

<sup>๖๖</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



## วิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจบ้านค่าย จับกุมในข้อหา นำหรือพาของซึ่งมีได้เสียภาษี หรือของต้องห้ามต้องจำกัดเข้ามาในราชอาณาจักร อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗<sup>๖๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ขณะที่ผู้ฟ้องคดี นำเครื่องเลื่อยโซ่ไปตัดต้นไม้ให้วัดวังก้านเหลือง โดยพนักงานสอบสวนได้ส่งเครื่องเลื่อยโซ่ของกลางให้ด่านศุลกากรหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เก็บรักษาไว้ตามระเบียบ ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการจังหวัดพิจารณาและมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในข้อหาดังกล่าว โดยเห็นว่าของกลางมิใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด จึงมีหนังสือแจ้งให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจบ้านค่าย จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีและพนักงานสอบสวนได้ขอรับของกลางคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับปฏิเสธไม่ยอมคืนของกลางดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าได้หรือกับกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ให้คืนของกลางเนื่องจากมีอำนาจยึดไว้ได้ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ยึดเครื่องเลื่อยโซ่ของกลางของผู้ฟ้องคดีไว้และส่งมอบเครื่องเลื่อยโซ่ดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เก็บรักษาไว้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่เพียงเก็บรักษาเครื่องเลื่อยโซ่ของกลางไว้เท่านั้นจนกว่าจะได้มีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีเพราะไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอ

<sup>๖๒</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๗ ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี หรือของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากร โดยถูกต้องเข้ามาในพระราชอาณาจักรสยามก็ดี หรือส่ง หรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามา หรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายถอนไป หรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนั้น จากเรือกำปั่น ท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้า ที่มั่นคง หรือโรงเก็บของโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บ หรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านั้นก็ถือว่ากระทำความผิดหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการขนหรือย้ายถอน หรือกระทำการใดๆ แก่ของเช่นว่านั้นก็ถือว่าเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำเข้า ส่งของออก ขนของขึ้น เก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของโดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาล ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จะต้องเสียสำหรับของนั้นๆ ก็ดี หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ของนั้นก็ดี สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

<sup>๖๓</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๒๔ วรรคสอง สิ่งที่ยึดไว้ นั้น ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มายื่นคำร้องเรียกเอาภายในกำหนดหกสิบวันสำหรับ ยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือสามสิบวันสำหรับสิ่งอื่น นับแต่วันที่ยึด ให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของ และให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยมีพักต้องค้ำประกันว่าจะมีการฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่



เครื่องเลื่อยโซ่ของกลางมิใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดและให้จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่จะต้องคืนเครื่องเลื่อยโซ่นั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการคืนเครื่องเลื่อยโซ่ของกลางให้กับพนักงานสอบสวนเพื่อคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเครื่องเลื่อยโซ่ของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙/๒๕๔๗)

### ๑.๓ การมีคำสั่งคืนของกลางให้แก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งนั้นตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แม้กรณีจะเป็นการวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างเอกชน ซึ่งโดยหลักย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เมื่อกรณีเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองได้ ต้องตามข้อ ๔๑ วรรคสอง<sup>๓๖๔</sup> ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่จะต้องยึดรถยนต์ของกลางไว้หรือรอให้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด พนักงานสอบสวนจึงต้องมีคำสั่งคืนของกลางให้ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งนั้น ตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม<sup>๓๖๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ย. ซึ่งเป็นพี่ชายของผู้ฟ้องคดี จัดตั้งบริษัท พ. เพื่อประกอบธุรกิจรถยนต์โดยสารไม่ประจำทาง ต่อมานาย ย. ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีลัทธิรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน ๓๐-๔๓๒๖ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงได้ยึดรถยนต์คันดังกล่าวไว้เป็นของกลาง แต่ปรากฏว่าต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้คืนรถยนต์คันพิพาทให้แก่นาย ย. ไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบ

<sup>๓๖๔</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่น ซึ่งมีใช้ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๖๕</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๕ วรรคสาม สิ่งของใดที่ยึดไว้เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วก็ให้คืนแก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่น ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น



ด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความเสียหาย อันเป็นการละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่สั่งคืนรถยนต์ของกลางพิพาทให้แก่นาย ย. และมีคำสั่งให้ส่งมอบรถยนต์คันดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นค่าขาดประโยชน์จากการไม่ได้ใช้รถยนต์ของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่จำเป็นต้องยึดรถยนต์ของกลางไว้หรือรอให้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงต้องมีคำสั่งคืนของกลางให้แก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งนั้น ตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่โดยที่คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าบริษัท พ. หรือผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในรถยนต์คันพิพาทดีกว่ากัน จึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดี อันได้แก่ การวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามสัญญาเช่าซื้อระบุว่าผู้เช่าซื้อรถยนต์และผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งไม่ประจำทาง คือ บริษัท พ. โดยเมื่อผ่อนชำระค่าเช่าซื้อเสร็จสิ้นแล้วผู้ให้เช่าซื้อได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในรถยนต์คันดังกล่าวให้แก่บริษัท พ. ตามสัญญาซึ่งจากพยานหลักฐานดังกล่าวทำให้เชื่อได้ว่าบริษัท พ. เป็นผู้มีสิทธิในรถยนต์คันพิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งมอบรถยนต์ของกลางให้บริษัท พ. เก็บรักษาไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอผลคดี และเมื่อคดีเสร็จสิ้นแล้วรถยนต์ของกลางคันดังกล่าวยังคงอยู่ในความครอบครองของบริษัท พ. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่ารถยนต์ของกลางได้คืนให้แก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องแล้วตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คืนรถยนต์ของกลางให้บริษัท พ. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๓/๒๕๕๑)



## ๑.๔ การคืนทรัพย์สินของกลางล่าช้าเกินสมควร

การที่พนักงานอัยการแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางถึงพนักงานสอบสวนว่า ให้จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภายหลังจากที่มีความเห็นควรส่งคืนของกลางเป็นเวลาถึงหกเดือนเศษและภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาตามหนังสือกรมอัยการที่ มท ๑๒๐๓/ว.๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๐ เรื่องการดำเนินคดีและแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลาง ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดขึ้น กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจบริการเดินรถรับจ้างสาธารณะและได้เช่ารถคันพิพาทในคดีนี้จากบริษัท ส. มาเพื่อประกอบกิจการบริการให้เช่าพ่วงว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมนาย ร. ซึ่งเป็นพนักงานขับรถของผู้ฟ้องคดีในข้อหาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและได้ยึดรถคันพิพาทไป ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอรับรถคืนจากพนักงานสอบสวนโดยชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองรถยนต์และมีได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับรถคืน ต่อมา พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการโดยพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรส่งฟ้องผู้ต้องหา ของกลางที่ผู้ต้องหาใช้ในการกระทำความผิดเห็นควรริบส่วนของกลางอื่นซึ่งรวมถึงรถยนต์คันพิพาทไม่ปรากฏว่าได้ใช้ในการกระทำความผิดและเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอกที่มีได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด เห็นควรคืนแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ และในเวลาต่อมา พนักงานอัยการได้มีความเห็นและมีคำสั่งในแบบพิมพ์ อ.ก.๔ โดยสรุปว่าส่งฟ้องผู้ต้องหาและริบของกลาง ส่วนรถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดีขอคืนเป็นการจับกุมภายหลังซึ่งเกิดจากการขยายผลและหลักฐานทางทะเบียนปรากฏว่า กรรมสิทธิ์เป็นของบริษัท ม. โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครอง โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด และเจ้าของกรรมสิทธิ์รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด จึงให้พนักงานสอบสวนจัดการตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าหน้าที่สอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และพนักงานอัยการในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบแล้วว่ารถยนต์คันดังกล่าวมิได้ใช้ในการกระทำความผิดและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง แต่มิได้คืนรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเรียกคืน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันคืนรถยนต์คันพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็วและให้ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์ใช้สอยในรถยนต์ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตามคดีภายหลังจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผลเกี่ยวกับรถยนต์



ค้นพิพาทถึงกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ให้จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับรถยนต์คืนแล้ว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้หนังสือกรมอัยการ ที่ มท ๑๒๐๓/ว.๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๐ เรื่องการดำเนินคดีและแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลาง กำหนดว่า การแจ้งผลการสืบเสาะคดีชั้นอัยการ เมื่อมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคนหรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนและมีความเห็นไม่ขอริบทรัพย์สินของกลางเนื่องจากของกลางนั้นริบไม่ได้ตามกฎหมายหรือไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ และไม่จำเป็นที่จะต้องยึดของกลางนั้นไว้วินิจฉัยในคดีอีก ให้แจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางภายใน ๗ วัน หลังจากที่มีความเห็นดังกล่าวโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด จะมีใช้กฎหมาย แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยอมต้องผูกพันตามระเบียบที่ตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้น การกล่าวอ้างเพื่อมิให้ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ชอบ ประกอบกับข้อบังคับการเก็บรักษาของกลาง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ ก็ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งผลเกี่ยวกับของกลางให้พนักงานสอบสวนทราบ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ติดต่อขอรับรถยนต์คืนจากพนักงานอัยการก็ตาม แต่การที่พนักงานอัยการมีความเห็นแล้วว่า รถยนต์คันพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอก ไม่ปรากฏว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งเป็นทรัพย์สินของกลางที่ต้องส่งคืนแก่เจ้าของ แต่กลับแจ้งผลตามแบบพิมพ์ อ.ก. ๔๖ เกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางคือรถยนต์คันดังกล่าวถึงพนักงานสอบสวนว่าให้จัดการเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภายหลังจากมีความเห็นควรคืนเป็นเวลาถึงหกเดือนเศษ และเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๑/๒๕๔๙)

**หมายเหตุ** ศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางหลักเกี่ยวกับหนังสือกรมอัยการไว้ด้วยว่า แม้หนังสือกรมอัยการ ที่ มท ๑๒๐๓/ว.๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๐ เรื่อง การดำเนินคดีและแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลาง จะมีใช้กฎหมาย แต่เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ จึงยอมต้องผูกพันตามระเบียบที่ตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้น การกล่าวอ้างเพื่อมิให้ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการไม่ชอบ



## ๒. กรณีเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพย์สินของกลาง

การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมศุลกากรละเลยไม่ดูแลรักษาของกลางที่ยึดไว้ทั้งที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของกลางนั้นตามกฎหมาย อันเป็นเหตุให้เจ้าของทรัพย์สินได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการละเมิดต่อเจ้าของทรัพย์สิน

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อรถยนต์มาจากนาย พ. โดยได้จดทะเบียนหมายเลขทะเบียนใหม่ และใส่ชื่อนางสาว ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทางทะเบียนแทนผู้ฟ้องคดี ต่อมาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้กล่าวหาว่ารถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเป็นรถยนต์ที่ได้มาโดยการกระทำความผิดตามกฎหมาย จึงได้ตรวจค้นและยึดรถยนต์ไปเป็นของกลางโดยครอบครองรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้และมีได้นำส่งให้พนักงานสอบสวน เมื่อผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้นายความมีหนังสือขอทราบผลการตรวจสอบและขอทราบสถานที่เก็บรักษารถ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเพิกเฉย ต่อมา เจ้าพนักงานตำรวจประจำศูนย์ป้องกันและปราบปรามการโจรกรรมรถได้กล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดในข้อหาจับหรือรับไว้ด้วยประการใดๆ ซึ่งของอันตนได้รู้อยู่แล้วว่านำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยงภาษีอากร พนักงานสอบสวนจึงได้ส่งมอบรถให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓) ซึ่งมีหน้าที่ในการตีราคาประเมินอากรและเก็บรักษารถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย แต่ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีและพนักงานสอบสวนจึงได้ไปขอรับรถคืนจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ และได้ตรวจพบว่า มีอุปกรณ์สูญหายไปหลายรายการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ มีหน้าที่ในการเก็บรักษารถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย แต่กลับปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่จนเป็นเหตุให้อุปกรณ์รถยนต์สูญหาย นอกจากนี้ระหว่างที่รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนส่งมอบให้พนักงานสอบสวนนั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ดูแลรักษารถยนต์ของกลางอันเป็นเหตุให้รถของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจค้นและยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตรวจยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้เพื่อตรวจสอบหาหลักฐานข้อเท็จจริงกรณีได้รับแจ้งจากสายลับว่า มีรถยนต์ซึ่งเชื่อได้ว่ามาจากการกระทำความผิด ตามนัยมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง<sup>๓๖๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

<sup>๓๖๖</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานผู้จับหรือรับตัวผู้ถูกจับไว้ มีอำนาจค้นตัวผู้ต้องหา และยึดสิ่งของต่างๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้





อาญา และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง<sup>๓๖๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ และในการเก็บรักษาของกลางนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเก็บรักษาไว้ภายในบริเวณสถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดตามที่ผู้กำกับการตำรวจนครบาลกำหนด โดยมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังตรวจตราของกลางให้เป็นอยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่จะสามารถรักษาได้ อีกทั้งจะต้องรีบนำส่งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือน ตามข้อ ๓ วรรคสอง ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกรมตำรวจ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับรถของกลาง พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมิได้นำส่งพนักงานสอบสวนทันทีและในการเก็บรักษารถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ได้นำไปเก็บรักษาไว้ที่บ้านของนาย ก. โดยไม่มีการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานการขอเบิกรถยนต์หรือการขอรับกุญแจแต่อย่างใด จึงเป็นการเก็บรักษารถยนต์ของกลางที่ไม่มีระเบียบและการควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เมื่อความเสียหายเกิดในระหว่างการดูแลรักษาโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่พนักงานสอบสวนสั่งให้ตีราคาและเก็บรักษามีให้สูญหายหรือเกิดความเสียหายขึ้นตามที่กำหนดในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่กลับมีการปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษารถยนต์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และเมื่อเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเช่นกัน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๗๒ - อ.๒๗๓/๒๕๕๑ ที่ อ.๕๑๘/๒๕๕๑ และที่ อ.๔๗/๒๕๕๒)

<sup>๓๖๗</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง สิ่งใดๆ อันจะพึงต้องรับตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานศุลกากร พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจยึดในเวลาใดๆ และ ณ ที่ใดๆ ก็ได้





คดีปกครองเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ

๑. กรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

การรับพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมที่มีใช้โทษตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ และมีใช้โทษที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ๑ ใน ๒ แต่เนื่องจากตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ได้กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต เมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๗ แล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดต้องเหลือกำหนดโทษไม่น้อยกว่า ๓๓ ปี ๔ เดือน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต จึงต้องปรับบทกฎหมายตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาที่พิพาท คือ เมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดจะต้องเหลือกำหนดโทษไม่น้อยกว่า ๓๓ ปี ๔ เดือน กรณีไม่อาจนำมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันมาปรับใช้เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเหลือกำหนดโทษ ๒๐ ปีได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมก็ตาม

นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้บังคับเฉพาะผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งได้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งมีเนื้อหาสาระตลอดจนวิธีการออกและวิธีใช้บังคับอยู่ในขอบเขตแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรถวายคำแนะนำ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องขังได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๓๙ เหลือกำหนดโทษที่ต้องรับจริง ๔๐ ปี ต่อมานายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม ควรได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ๑ ใน ๒ ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้เหลือกำหนดโทษที่ต้องรับจริงเพียง ๒๐ ปี แต่มาตรา ๙ (๓)



แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันบัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกตลอดชีวิต เมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษตามลำดับแล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดต้องเหลือกำหนดโทษที่ต้องรับจริง ๓๓ ปี ๔ เดือน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งควรจะเหลือกำหนดโทษที่ต้องรับจริง ๒๐ ปี ต้องได้รับโทษ ๓๓ ปี ๔ เดือน จึงขอให้ศาลพิพากษาว่าบทบัญญัติในมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมที่มีโทษจำคุกตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ และมีโทษจำคุกที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวตามมาตรา ๖ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ๑ ใน ๒ แต่เนื่องจากมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ได้กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกตลอดชีวิต เมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ตามมาตรา ๗ ข้างต้นแล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดต้องเหลือกำหนดโทษไม่น้อยกว่า ๓๓ ปี ๔ เดือน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต จึงต้องปรับบทกฎหมายตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ เมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามมาตรา ๗ แล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดจะต้องเหลือกำหนดโทษไม่น้อยกว่า ๓๓ ปี ๔ เดือน กรณีไม่อาจนำมาตรา ๗ มาปรับใช้เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเหลือกำหนดโทษ ๒๐ ปีได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมก็ตาม นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้บังคับเฉพาะผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งได้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งมีเนื้อหาสาระ ตลอดจนวิธีการออกและวิธีใช้บังคับอยู่ในขอบเขตแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรถวายคำแนะนำ บทบัญญัติมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๓/๒๕๕๖)



๒. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาลดโทษของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙

ผู้ที่กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งนั้น มิได้หมายถึงแต่เฉพาะผู้ที่ได้ลงมือกระทำความผิดหรือตัวการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง ผู้ใช้ให้กระทำความผิดและผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานนั้นด้วย ดังนั้น คำว่า “นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ” ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐<sup>๖๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงหมายความรวมถึง ผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานดังกล่าวด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาศาลฎีกา คดีหมายเลขแดงที่ ๗๓๗๕,๗๓๗๖/๒๕๔๖ ในความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (เดิม) มาตรา ๖๖ วรรคสอง (เดิม) แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับมาตรา ๙๖<sup>๖๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทซึ่งแต่ละบทมีระวางโทษเท่ากัน ให้ลงโทษฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานจำหน่ายเมทแอมเฟตามีนแต่เพียงบทเดียว

<sup>๖๔</sup> พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๑๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ให้ได้รับการลดโทษตามมาตรา ๗ (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

(๒) ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต ให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ดังต่อไปนี้

ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๖

ชั้นดีมาก ๑ ใน ๗

ชั้นดี ๑ ใน ๘

ชั้นกลาง ๑ ใน ๙

<sup>๖๕</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๙๖ ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิด ก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น





ตามหลักเกณฑ์ของมาตราดังกล่าวที่จะได้รับการลดโทษ ๑ ใน ๒ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาทางที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้ได้รับการลดโทษ ๑ ใน ๒ ตามมาตรา ๗ (๓)<sup>๓๗๕</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอให้ลดโทษแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องถูกจำคุกนานกว่าโทษที่ควรได้รับ จึงขอให้เพิกถอนการบังคับใช้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ลดโทษ ๑ ใน ๒ เป็นให้ผู้ฟ้องคดีได้รับลดโทษ ๑ ใน ๒ เฉพาะความผิดฐานนี้

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ที่กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดทางอาญาดังกล่าวหนึ่ง นั้น มิได้หมายถึงแต่เฉพาะผู้ที่ได้ลงมือกระทำความผิดฐานนั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ ตัวการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงผู้ใช้ให้กระทำความผิดฐานนั้นและผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานนั้นด้วย ทั้งนี้ โดยมีพักต้องคำหนึ่งว่า ผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดจะต้องระวางโทษเสมือนตัวการหรือน้อยกว่าระวางโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดฐานนั้นหรือไม่ เป็นต้นว่า ผู้ที่กระทำความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา ๓๓๔<sup>๓๗๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญามีได้หมายความถึงแต่เฉพาะผู้ที่เอาทรัพย์ของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริตเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงผู้ที่ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ไม่ว่าโดยการใช้บังคับ ชูเชิญ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีการอื่นใด หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ใช้ให้กระทำความผิดฐานดังกล่าว และผู้ที่กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดจำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต ก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ใช้บังคับในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายหรือมีไว้ครอบครองเพื่อจำหน่ายตามกฎหมาย

<sup>๓๗๕</sup> พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งมีได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไปตามมาตรา ๖ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต ให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้น นักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ดังต่อไปนี้

ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๒

ชั้นดีมาก ๑ ใน ๓

ชั้นดี ๑ ใน ๔

ชั้นกลาง ๑ ใน ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๗๖</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๓๔ ผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท



ว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ให้ได้รับการลดโทษตามมาตรา ๗ (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี (๒) ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต ให้ลดโทษจากการกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหารดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๖ ชั้นดีมาก ๑ ใน ๗ ชั้นดี ๑ ใน ๘ ชั้นกลาง ๑ ใน ๙ คำว่านักโทษเด็ดขาดตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงหาได้หมายความว่าจำกัดเฉพาะแต่นักโทษเด็ดขาดที่เป็นผู้กระทำหรือผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดฐานดังกล่าว หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นตัวการเท่านั้นไม่ แต่ยังหมายความรวมถึงในฐานะที่เป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดฐานดังกล่าวหรือในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานดังกล่าวด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษตามคำพิพากษาศาลฎีกาคดีหมายเลขแดงที่ ๗๓๗๕,๗๓๗๖/๒๕๔๖ ในความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานจำหน่ายเมทแอมเฟตามีนตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (เดิม) มาตรา ๖๖ วรรคสอง (เดิม) แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับ มาตรา ๘๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท จึงให้ลงโทษฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานจำหน่ายเมทแอมเฟตามีนแต่เพียงบทเดียวตามมาตรา ๙๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิต แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา จึงมีเหตุบรรเทาโทษตามมาตรา ๗๘ ประกอบมาตรา ๕๒ (๑) และมาตรา ๕๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้จำคุกผู้ฟ้องคดี ๓๓ ปี ๔ เดือน กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี ก่อนหรือวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับในความผิดฐานจำหน่ายตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษแต่เพียง ๑ ใน ๖ จากกำหนดโทษ ๓๓ ปี ๔ เดือน ตามมาตรา ๑๐ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ดังกล่าวเท่านั้น หากมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ๑ ใน ๒ จากกำหนดโทษ ๓๓ ปี ๔ เดือน ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดี ๑ ใน ๖ จากกำหนดโทษตามมาตรา ๑๐ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเมิดผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๓/๒๕๕๑)





## บทที่ ๒๖

### คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านกฎหมาย

##### ๑.๑ สภานายความ

##### ๑.๑.๑ การพิจารณาคำกล่าวหากรณีประพฤติผิดมรรยาททนายความของ ประธานกรรมการมรรยาททนายความ

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่ง  
ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณา  
ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว การอ้างเหตุอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด  
ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

##### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการประพฤติผิดมรรยาท  
ของทนายความและได้มีหนังสือยื่นคำกล่าวหาต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ  
ว่าทนายความซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือและเป็นผู้จัดทำทนายความว่าความในคดีแพ่ง  
ให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่มีการฟ้องร้องกัน โดยในการดำเนินคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดี  
ได้มอบบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทนายความผู้ว่าความเพื่อประกอบคำร้องขอดำเนินคดี  
อย่างอนาถา ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นการไต่สวนคำร้องขอดำเนินคดีแพ่งอย่างอนาถาแล้ว ทนายความ  
ทั้งสองก็ไม่ได้คืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับผู้ฟ้องคดี ต่อมาทนายความซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษา  
ในการฟ้องคดีได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีในคดีอาญาโดยได้นำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดี  
มาเป็นหลักฐานประกอบการนำสืบในคดี อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเมื่อ  
ประธานกรรมการมรรยาททนายความได้พิจารณาคำกล่าวหาแล้วเห็นว่า บุคคลทั้งสองฝ่าย  
มีคดีพิพาทต่อกัน ทุกฝ่ายย่อมมีสิทธิกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดต่อศาลได้และศาลจะเป็นผู้พิจารณา  
กรณีไม่เป็นการประพฤติผิดข้อบังคับสภานายความ จึงมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี  
จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ประธานกรรมการมรรยาททนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับ  
คำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการมรรยาททนายความในชั้นพิจารณารับคำกล่าวหาหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดของคำกล่าวหาว่ามีรายละเอียดครบตามที่กำหนดไว้ ภายในขอบเขตข้อ ๙<sup>๓๗๗</sup> ของข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่เท่านั้น ส่วนขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาเนื้อหาของคำกล่าวหาเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการต่อไปภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งรับคำกล่าวหาแล้ว ดังนั้น เมื่อคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีรายละเอียดครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ประธานกรรมการมรรยาททนายความจะต้องมีคำสั่งรับคำกล่าวหา และเมื่อพิจารณาจากคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีกรณีกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่ ๑ ซึ่งเป็นทนายความผู้ให้คำปรึกษา แม้ผู้ถูกกล่าวหาที่ ๑ จะมีวิชาชีพทนายความ แต่ไม่ได้รับเป็นทนายความให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่ ๑ จึงไม่ได้กระทำการในฐานะทนายความของผู้ฟ้องคดีที่จะประพฤติผิดมรรยาททนายความ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะของการกล่าวหาทนายความ ดังนั้น การที่ประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหากรณีผู้ถูกกล่าวหาที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีผู้ถูกกล่าวหาที่ ๒ ซึ่งเป็นทนายความว่าความให้กับผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำกล่าวหาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๙ ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความฯ แล้ว และไม่ถูกโต้แย้งในรายละเอียดของคำกล่าวหา อีกทั้งในส่วนเนื้อหาของคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีได้กล่าวถึงข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริง ประธานกรรมการมรรยาททนายความย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะรับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเพื่อพิจารณามูลความแห่งคดีในชั้นสืบสวนคดีมรรยาททนายความต่อไปตามมาตรา ๕๗<sup>๓๗๘</sup> และมาตรา ๖๔<sup>๓๗๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบข้อ ๑๑<sup>๓๘๐</sup> ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความฯ ดังนั้น การที่ประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีส่วนนี้ โดยอ้างว่า

<sup>๓๗๗</sup> ข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๙ คำกล่าวหาว่าทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ มีรายละเอียดข้อข้อสรุป ที่อยู่ ข้อกล่าวหา วัตถุประสงค์ของการกล่าวหา และลายมือชื่อผู้กล่าวหาที่ชัดเจนตลอดจนหลักฐานอื่นๆ

<sup>๓๗๘-๓๗๙</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๗ ประธานกรรมการมรรยาททนายความมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดีมรรยาททนายความให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเที่ยงธรรม และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือในข้อบังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๔ บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย หรือทนายความมีสิทธิกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓๘๐</sup> ข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๑ เมื่อประธานกรรมการมรรยาททนายความได้รับคำกล่าวหาว่า ทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความตามข้อ ๙ แล้ว ให้ประธานกรรมการมรรยาททนายความหรือผู้ที่ประธานกรรมการมรรยาททนายความมอบหมาย ทำการตรวจสอบคำกล่าวหา หากเห็นว่าชอบด้วยกฎหมายก็ให้รับเป็นคำกล่าวหา และเมื่อมีคำสั่งรับเป็นคำกล่าวหาแล้ว ให้ประธานกรรมการมรรยาททนายความแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหมวด ๓ ว่าด้วยการสอบสวนต่อไป



ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกกล่าวหาสามารถกล่าวอ้างข้อเท็จจริงต่างๆ ต่อศาลได้ และศาลจะเป็นผู้พิจารณากรณียังไม่เป็นการผิดข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยมรรยาทนายความฯ อันเป็นการพิจารณาในเนื้อหา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของประธานกรรมการมรรยาทนายความในส่วนที่มีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๘/๒๕๕๑)

### ๑.๑.๒ การถอนชื่อออกจากทะเบียนนายความ

กรณีที่ทนายความเรียกร้องเงินจากตัวความหรือผู้ว่าจ้างในคดีโดยอ้างว่าจะนำไปจูงใจพนักงานอัยการเพื่อสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น วันที่ถือว่าตัวความหรือผู้ว่าจ้างรู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง<sup>๓๕๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ คือ วันที่ทนายความได้เรียกร้องเงินจากตัวความหรือผู้ว่าจ้างเพื่อใช้ในการวิ่งเต้นเพื่อล้มคดี

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของสภาพนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนายความเนื่องจากประพฤติผิดมรรยาทนายความ กรณีเรียกร้องเงินจากลูกความโดยอ้างว่าจะนำไปเพื่อติดต่อล้มคดี โดยอ้างว่าการที่ลูกความร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๑ นั้น เป็นการกล่าวหาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหา<sup>๓๕๒</sup>เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดมรรยาทนายความตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิลงโทษลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนายความ

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตัวความหรือผู้ว่าจ้างย่อมรู้อยู่แล้วอย่างแน่ชัดว่า การตกลงให้ทนายความนำสินบนไปให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือให้เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะผิดกฎหมายแล้วยังเป็นการประพฤติผิดมรรยาทนายความในขณะเดียวกัน ดังนั้น ผู้กล่าวหาจึงรู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความและรู้ตัวผู้ประพฤติแล้วตั้งแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาได้เรียกร้องเงินจากผู้กล่าวหาเพื่อใช้ในการวิ่งเต้นเพื่อล้มคดีนั่นเอง เมื่อผู้กล่าวหาอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้เรียกเงินค่าวิ่งเต้นเพื่อให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีในวันก่อนวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๘ จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้กล่าวหา<sup>๓๕๓</sup>รู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความของผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าประพฤติผิดมรรยาทนายความ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จึงเป็นการกล่าวหาที่พ้นกำหนดระยะเวลา

<sup>๓๕๑</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๔

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิกล่าวหาทนายความตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหา<sup>๓๕๒</sup>รู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติผิดแต่ต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประพฤติผิดมรรยาทนายความ

ฯลฯ

ฯลฯ



๑ ปี นับแต่วันที่ผู้กล่าวหาอ้างเรื่องการประพาศติผิดมรรยาททนายความของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการมรรยาททนายความยังคงเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการมรรยาททนายความจำเป็นต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีไปด้วยเหตุดังกล่าวนั้นเป็นพฤติการณ์อันสมควรที่จะให้มีการสอบสวนมรรยาททนายความมือต่อไป และในขณะนั้นระยะเวลาที่ยังล่วงพ้นไม่เกินกว่า ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหา ประพาศติผิดมรรยาททนายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความย่อมมีอำนาจที่จะหยิบยกเอาพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้มีการสอบสวนมรรยาททนายความของผู้ฟ้องคดีได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕<sup>๓๕๒</sup> ประกอบกับมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เนื่องจากกรณีนี้หาได้มีการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การดำเนินการเพื่อพิจารณาคดีมรรยาททนายความและการลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยการถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งถอนชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความและให้ใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนทนายความตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๖/๒๕๔๙)

## ๑.๒ เหตุการณ์ที่ตยสภา

ผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาประเภทวิสามัญ โดยการล้างมลทินมีผลเป็นการล้างโทษทางวินัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลลบล้างการกระทำผิดวินัยข้าราชการชั้นต้น

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตข้าราชการตำรวจที่ถูกกลงโทษไล่ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ได้ยื่นคำขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาประเภทวิสามัญ แต่เนติบัณฑิตยสภาโดยคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาดังกล่าว

<sup>๓๕๒</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๖๕ เมื่อได้รับคำกล่าวหาตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง หรือเมื่อได้รับแจ้งจากศาล พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือเมื่อปรากฏแก่คณะกรรมการมรรยาททนายความว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการสอบสวนมรรยาททนายความผู้ใด ให้คณะกรรมการมรรยาททนายความแต่งตั้งทนายความไม่น้อยกว่าสามคนเป็นคณะกรรมการสอบสวน ทำการสอบสวนเพื่อการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนได้

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้เสนอเรื่องต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความเพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๖ ต่อไป



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามข้อ ๑๐<sup>๓๘๓</sup> ข้อ ๑๒<sup>๓๘๔</sup> ของข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ ผู้สมัครที่จะได้รับการพิจารณาให้เป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาต้องเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่เป็นบุคคลที่ควรรังเกียจ ประกอบด้วยคุณลักษณะที่จะดำรงเกียรติในการเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา และคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาต้องคำนึงถึงความสมควรที่ผู้สมัครจะพึงได้รับเกียรติในการเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาหรือไม่ด้วย ประกอบกับข้อ ๒๗ ของข้อบังคับเดียวกัน กำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาอาจสั่งลบชื่อสมาชิกผู้ใดออกจากทะเบียนได้ถ้าสมาชิกผู้นั้นประพฤติตนในทางที่อาจนำความเสื่อมเสียมาสู่เนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาลงมติไม่รับผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยถูกลงโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเข้าเป็นสมาชิก จึงสอดคล้องกับคุณสมบัติตามข้อบังคับดังกล่าวแล้ว สำหรับกรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ล้างมลทินแก่บรรดาผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๙ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้นๆ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้การล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิใดๆ นั้น มีผลเพียงให้ลบล้างโทษทางวินัยที่ลงแก่ผู้ฟ้องคดีโดยถือว่าไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังกล่าวมาก่อนเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดวินัยตามความเป็นจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำขึ้นจริงให้หมดสิ้นไปด้วยไม่ การที่คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยสุจริตและชอบด้วยเหตุผล พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖ และที่ อ.๑๗๐/๒๕๔๘)

<sup>๓๘๓-๓๘๔</sup> ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ ผู้สมัครเป็นสมาชิก ต้องทำคำขอสมัครตามแบบที่กำหนดไว้ยื่นต่อเลขาธิการ คำขอสมัครเช่นว่านี้ต้องมีสามัญสมาชิกไม่น้อยกว่า ๒ คน ซึ่งเป็นสามัญสมาชิกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้สมัครเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่เป็นบุคคลที่ควรรังเกียจแก่สังคม และประกอบด้วยคุณลักษณะที่จะดำรงเกียรติในการเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๒ ในการพิจารณารับผู้สมัครเป็นสมาชิก ให้คณะกรรมการหรือนายกหรือกรรมการเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากนายก แล้วแต่กรณี คำนึงถึงความสมควรที่ผู้สมัครจะพึงได้รับเกียรติเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาหรือไม่ด้วย และคณะกรรมการหรือนายกหรือกรรมการเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากนายก ย่อมมีสิทธิเด็ดขาดในอันที่จะวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร



## ๒. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุข

### ๒.๑ แพทยสภา

#### ๒.๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

การที่จะถือว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายได้รู้ถึงการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดเมื่อใดนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ ซึ่งอาจเป็นวันที่แพทย์ผู้ประพฤติผิดมรรยาททำการรักษาหรือเป็นวันที่ผู้เสียหายได้ไต่ถามแพทย์ก็ได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีมีอาการประจำเดือนไม่มาตามปกติ ปวดท้องรุนแรง และมีโลหิตไหลออกทางช่องคลอด จึงได้เข้ารับการรักษาพยาบาลที่คลินิกนายแพทย์ พ. ประมาณ ๘ ครั้ง โดยนายแพทย์ พ. วินิจฉัยโรคว่า ผู้ฟ้องคดีตั้งครรภ์เป็นอาการปกติ ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีอาการชักเกร็งญาติจึงได้นำผู้ฟ้องคดีส่งโรงพยาบาลตากสิน ทำให้พบว่าผู้ฟ้องคดีตั้งครรภ์นอกมดลูกและแตกต้องเข้ารับการผ่าตัดอย่างเร่งด่วน ซึ่งต่อมาแพทย์ผู้ทำการรักษาได้ตัดปีกมดลูกด้านขวาของผู้ฟ้องคดีออก และได้เอกซเรย์แสดงความเห็นของแพทย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ระบุอาการว่า ได้ตรวจร่างกายผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แล้ว เป็นโรคตั้งครรภ์นอกมดลูก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนนายแพทย์ พ. ผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ และได้มีการส่งไปยังแพทยสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้เรื่องการประพฤติผิดจริยธรรมและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่ทำหนังสือร้องเรียนในวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นผลให้สิทธิกล่าวหาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒ วรรคสี่<sup>๓๗๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงมีมติยกข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการแพทยสภา และให้แพทยสภาทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวต่อไป

<sup>๓๗๕</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๓๒

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิการกล่าวหา และสิทธิการกล่าวโทษ สิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ทั้งนี้ ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๓๕๖</sup>

การที่จะถือว่าผู้ได้รับความเสียหายได้รู้ถึงการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และรู้ตัวผู้กระทำผิดนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ ซึ่งวันดังกล่าว อาจเป็นวันที่แพทย์ทำการรักษาหรือภายหลังจากนั้นก็ได้ เมื่อปรากฏว่านายแพทย์ ก. ผู้ทำการรักษาได้ออกไปแสดงความเห็นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นโรคตั้งครรภ์ นอกมดลูก ผู้ฟ้องคดีจึงยอมทราบว่าจะต้องนอนนอกมดลูกซึ่งแตกต่างกับคำวินิจฉัยของนายแพทย์ พ. ในวันดังกล่าว อันแสดงถึงการทำการรักษาของนายแพทย์ พ. ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้น วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดตามมาตรา ๓๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ เมื่อสามีของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าว ในวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ จึงพ้นระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาหรือกล่าวโทษแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๖/๒๕๔๙)

แม้ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จะไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและแพทยสภาไว้ แต่คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร มิฉะนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

#### สรุปข้อเท็จจริง

น้องชายของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ร้องเรียนไปยังเลขาธิการแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กล่าวหาว่า การดำเนินการรักษาผู้ป่วยของนายแพทย์ จ. และโรงพยาบาล ก. กระทำโดยผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ และมีหนังสือลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ ส่งเรื่องให้ประธานอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง โดยในระหว่างการสืบสวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีและน้องชายมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอทราบผลการดำเนินการแต่ไม่ได้รับแจ้งผลแต่อย่างใด จนกระทั่งต่อมาประธานอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีหนังสือไม่ลงวันที่ และเดือน แต่ระบุเพียง พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงน้องชายของผู้ฟ้องคดีให้ไปชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวล่าช้า จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เร่งรัดการพิจารณาเรื่องร้องเรียนข้างต้น



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๓๘๗</sup>

แม้ในกฎหมายและข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการดังกล่าวก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร การที่ประธานอนุกรรมการฯ ไม่ได้ดำเนินการอย่างใดจนกระทั่งผ่านไป ๑ ปี กับ ๘ เดือนเศษ จึงพึงจะมีหนังสือเชิญน้องชายของผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงเพิ่มเติม ประกอบกับหากจะนับระยะเวลาภายหลังจากที่ประธานอนุกรรมการฯ ได้รับหนังสือลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็รวมเป็นระยะเวลาถึง ๒ ปีเศษ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่รายงานสรุปเสนอที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และคณะกรรมการสอบสวนนั้น ปรากฏว่าภายหลังจากได้ส่งเรื่องให้ประธานอนุกรรมการจริยธรรมฯ พิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ติดตามการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ดังกล่าวเพื่อทำรายงานสรุปเสนอที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภาแต่ประการใด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๔/๒๕๔๘)

**๒.๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพของแพทย์ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม**

การออกใบรับรองแพทย์เป็นดุลพินิจของแพทย์แต่ละคนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งอาจแตกต่างกันได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับระยะเวลาในการพักรักษาตัวของผู้ป่วย การจะลงโทษว่าแพทย์ออกใบรับรองแพทย์โดยไม่สุจริตจึงต้องมีเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ มิฉะนั้นอาจทำให้คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ข้างต้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นแพทย์ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ได้ตรวจร่างกายผู้ต้องหาในคดีอาญาและออกใบรับรองแพทย์เพื่อนำไปแสดงต่อศาลในการยื่นคำร้องขอเลื่อนการเดินทางไปรับทราบคำฟ้องที่ศาลอาญา โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นแพทย์เฉพาะทางโสต ศอ นาสิก วินิจฉัยว่า ผู้ต้องหาหลอดลมอักเสบและกล่องเสียงอักเสบ ควรพักผ่อน

<sup>๓๘๗</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์





หลีกเลี่ยงอากาศเย็นและการใช้เสียง เห็นควรพักรักษาตัวเป็นเวลา ๒๐ วัน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่าหลอดลมอักเสบ กล้องเสียงอักเสบ ไอมาก ไม่มีเสียง ควรหยุดพักรักษาตัวเป็นเวลา ๑๗ วัน แต่แพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นว่าการวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองข้างต้นเป็นการวินิจฉัยให้พักรักษาตัวนานเกินความจำเป็นและกระทำโดยไม่สุจริตเพื่อช่วยให้ผู้ต้องหาไม่ต้องไปศาล เนื่องจากคณะแพทย์โรงพยาบาลตำรวจตรวจร่างกายของผู้ต้องหาแล้ววินิจฉัยว่าไม่มีอาการป่วย ไม่มีไข้ ต่อมทอนซิลไม่อักเสบ ไม่มีอาการโรคภูมิแพ้ และตรวจไม่พบระดับน้ำตาลในเลือดสูง ไม่มีเหตุที่ไม่สามารถเดินทางไปรับทราบคำฟ้องที่ศาลอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีกำหนด ๑ เดือน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ตนได้ออกใบรับรองแพทย์ให้แก่ผู้ป่วยตามอาการของโรค จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๓๘๘</sup>

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การที่แพทย์จะออกใบรับรองแพทย์ให้กับผู้ป่วยเพื่อพักรักษาตัวนั้นต้องมีการตรวจร่างกายผู้ป่วยเสียก่อนแล้วประเมินว่าสมควรที่จะออกใบรับรองแพทย์ให้แก่ผู้ป่วยเพื่อพักรักษาตัวหรือไม่ซึ่งการออกใบรับรองแพทย์เป็นดุลพินิจของแพทย์แต่ละคน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม การให้ความเห็นของแพทย์แต่ละคนในแต่ละกรณีจึงอาจแตกต่างกันได้ เพียงแต่ถ้าออกใบรับรองแพทย์โดยไม่สมเหตุสมผลก็อาจเข้าข่ายเป็นการออกใบรับรองแพทย์อันเป็นเท็จหรือไม่สุจริตได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับระยะเวลาในการพักรักษาตัว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แสดงหรือส่งหลักฐานต่อศาลว่ามีบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดี ระยะเวลาในการตรวจรักษาทั้งหมด ประกอบกับความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของแพทย์แล้ว จึงเห็นว่ายังไม่มีเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะแสดงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองวินิจฉัยให้ผู้ป่วยพักรักษาตัวนานเกินความจำเป็นอันเป็นเหตุที่จะลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ นอกจากนี้ ใบรับรองแพทย์ดังกล่าวไม่ได้มีข้อความที่ห้ามไม่ให้ผู้ป่วยเดินทางไปศาล การที่ผู้ป่วยซึ่งเป็นผู้ต้องหาจะเจ็บป่วยถึงขนาดที่จะเดินทางไปศาลได้หรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับใบรับรองแพทย์เพียงอย่างเดียว ดังนั้น ถ้อยคำที่ใช้ในใบรับรองแพทย์ดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะแสดงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกใบรับรองแพทย์โดยไม่สุจริต คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของแพทยสภาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๑๗๕ - ๑๑๗๖/๒๕๔๗)

<sup>๓๘๘</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



## ๒.๒ คณะกรรมการวิชาชีพ<sup>๓๙๙</sup>

การที่อนุกรรมการวิชาชีพสอบความรู้ผู้ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทย ประเภทเวชกรรมไทย ประจำปี ๒๕๕๕ กำหนดหลักเกณฑ์การให้คะแนนในการตรวจข้อสอบสำหรับการทดสอบความรู้เพื่อขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาการแพทย์แผนไทย ประเภทเวชกรรมไทย (ภาคปฏิบัติ) ไว้ แต่ผู้ตรวจข้อสอบบางรายให้คะแนนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการให้คะแนนแก่ผู้สอบ การให้คะแนนคำตอบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบเพื่อขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทย ประเภทเวชกรรมไทย ประจำปี ๒๕๕๕ ซึ่งดำเนินการจัดสอบโดยคณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านภาคทฤษฎีแล้ว จึงเข้าสอบภาคปฏิบัติ โดยการสอบดังกล่าว นั้น มีข้อสอบจำนวน ๔ ข้อ ข้อละ ๒๕ คะแนน ผู้ที่สอบผ่านต้องได้คะแนนอย่างน้อย ๕๕ คะแนน ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสอบได้ ๕๔ คะแนน จึงไม่ผ่านการสอบ และเมื่อขอตรวจดูผลการให้คะแนนดังกล่าวปรากฏว่า ข้อสอบข้อที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้ ๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะกรรมการตรวจข้อสอบข้อ ๓ มิได้ตรวจให้คะแนนตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีตอบชื่อโรคผิด แต่ตอบประเด็นอื่นถูกจึงควรจะได้คะแนนบ้าง ประกอบกับผู้เข้าสอบหลายคนตอบชื่อโรคผิด เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีแต่กลับได้คะแนน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนผลการสอบภาคปฏิบัติดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๓๙๐</sup>

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะอนุกรรมการวิชาชีพสอบความรู้ ซึ่งดำเนินการสอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมอบหมาย กำหนดหลักเกณฑ์การให้คะแนนคำตอบสำหรับข้อสอบข้อ ๓ ไว้ว่า หากวินิจฉัยโรคผิดถือว่าตอบผิดจะไม่ได้คะแนนในข้อนั้นทั้งหมด ซึ่งหลักเกณฑ์การให้คะแนนดังกล่าวเป็นหลักประกันว่าผู้เข้าสอบทุกคนจะได้รับ ความเท่าเทียมและเป็นธรรมจากผู้ตรวจข้อสอบ ดังนั้น ในการให้คะแนนผู้ตรวจข้อสอบจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจเลือกให้คะแนนผู้เข้าสอบตามที่เห็นสมควรแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ เมื่อข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร

<sup>๓๙๙</sup> จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมควบคุมการประกอบโรคศิลปะในแต่ละสาขาให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสาขาการประกอบโรคศิลปะที่จัดตั้งขึ้นมีดังนี้

๑. สาขาการแพทย์แผนไทย ได้แก่ เวชกรรมไทย เภสัชกรรมไทย การผดุงครรภ์ไทยและการแพทย์แผนไทย ประเภทอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะ

๒. สาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์

๓. สาขาอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น สาขาจิกระบบบำบัด สาขารังสีเทคนิค สาขาการแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมาย สาขาเทคโนโลยีหัวใจและทรวงอก สาขาจิตวิทยาคลินิก เป็นต้น

<sup>๓๙๐</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



และพยานบุคคลปรากฏว่า การให้คะแนนคำตอบแก่ผู้เข้าสอบบางรายรวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์การให้คะแนนที่กำหนดไว้ เนื่องจากผู้เข้าสอบที่วินิจฉัยโรคผิดหรือมิได้วินิจฉัยโรคบางรายซึ่งไม่ควรให้คะแนนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่กลับได้คะแนนเพราะตอบคำถามในเรื่องอื่น เช่น เรื่องยาหรือวิธีใช้ยาได้ถูกต้อง แตกต่างจากกรณีของผู้ฟ้องคดีที่วินิจฉัยโรคผิดแต่ตอบเรื่องยาที่ใช้ถูกต้องกลับไม่ได้คะแนน จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการให้คะแนน อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น ประกาศผลการสอบภาคปฏิบัติซึ่งไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านเนื่องมาจากการให้คะแนนที่ไม่ชอบดังกล่าว จึงเป็นประกาศผลการสอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลสอบฉบับดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจให้คะแนนคำตอบข้อสอบข้อ ๓ เฉพาะของผู้ฟ้องคดีใหม่อย่างเป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๔๔/๒๕๔๗)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรม

การที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในฐานะเป็นวิศวกรผู้ออกแบบและคำนวณโครงสร้างรวมทั้งลงลายมือชื่อในแบบหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานก่อสร้างอาคารโรงงานที่พังลงมา โดยมีได้เป็นผู้ออกแบบคำนวณโครงสร้างและมีได้เป็นผู้ควบคุมการก่อสร้างอาคารโรงงานดังกล่าว แม้จะเป็นการกระทำที่ทำขึ้นภายหลังจากอาคารได้พังลงมาแล้ว แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการลงลายมือชื่อเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในงานที่ตนไม่ได้รับทำ อันเป็นการกระทำผิดมรรยาทแห่งวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้ลงลายมือชื่อในกระดาษไขของแบบแปลนที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารโรงงานซึ่งพังทลายลง ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ โดยข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อภายหลังจากอาคารดังกล่าวพังทลายแล้ว โดยนายช่างโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารหลังดังกล่าวและเป็นผู้รับจ้าง ได้ขอร้องให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อในแบบแปลนและการคำนวณโครงสร้างเนื่องจากขณะที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลังดังกล่าวไม่มีแบบแปลนและรายการคำนวณโครงสร้างประกอบการขออนุญาต คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๓๙๑</sup>

โดยที่พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ มีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ การควบคุมให้ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประกอบวิชาชีพให้เกิดความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน จึงมีการกำหนดมาตรฐานความรู้และความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพและ

<sup>๓๙๑</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์



ผู้ควบคุมงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการที่จะควบคุมความประพฤติและมรรยาทให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในฐานะเป็นวิศวกรผู้ออกแบบและคำนวณโครงสร้าง รวมทั้งได้ลงลายมือชื่อในแบบหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานก่อสร้างอาคารโรงงานหลังที่พังลงมา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในส่วนนี้ได้ และแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารหลังที่พังทลายนั้นมิได้เกิดจากการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ออกแบบคำนวณโครงสร้างและมิได้เป็นผู้ควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการลงลายมือชื่อในเอกสารต่าง ๆ เป็นการกระทำขึ้นภายหลังตามคำร้องขอของเพื่อนของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการลงลายมือชื่อเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในงานที่ตนไม่ได้รับทำ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๓๖๗/๒๕๔๕)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านอื่น ๆ

##### ๔.๑ สภาวิชาชีพบัญชี

๔.๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบเข้าเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร

ในการพิจารณาเทียบคุณวุฒิทางการศึกษาว่าปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพที่ได้รับจากต่างประเทศเทียบได้กับปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพในประเทศไทยใด นั้น หากมีหลักเกณฑ์หรือกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์การเทียบไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจพิจารณาโดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักรัฐธรรมนูญที่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกัน

##### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประสงค์จะสมัครเข้าสอบเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากรฟ้องว่า การที่อธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) วินิจฉัยตามความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบัญชี จึงขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเข้ารับการทดสอบเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร และขอรับใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากรตามคำสั่งกรมสรรพากร ที่ ท.ป. ๙๘/๒๕๔๔<sup>๓๒</sup>

<sup>๓๒</sup> คำสั่งกรมสรรพากร ที่ ท.ป. ๙๘/๒๕๔๔ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติ การทดสอบ การขอขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การอบรม การต่ออายุ และการขอออกใบแทนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร ตามมาตรา ๓ สัตต แห่งประมวลรัษฎากร

ข้อ ๑ คุณสมบัติ

๑.๑ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการบัญชี หรือประกาศนียบัตรทางการบัญชี ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการหรือทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรองเทียบเท่าไม่ต่ำกว่าปริญญาดังกล่าว



เรื่อง กำหนดคุณสมบัติ การทดสอบ การขอขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การอบรม การต่ออายุ และการขอออกใบแทนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร ตามมาตรา ๓ สัตต แห่งประมวล รัษฎากร ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีสิทธิเข้าทดสอบ เป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากการที่เลขาธิการ ก.พ. ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๐๓/๖ เรื่อง การเทียบปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ ว่า ก.พ.ได้พิจารณา เทียบปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพในประเทศว่าเป็นปริญญาหรือเทียบปริญญาในทางต่างๆ โดยถือหลักว่า ในกรณีที่ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร หรือใบแสดงรายละเอียดผลการศึกษา วิชาต่างๆ (Transcript) มิได้ระบุสาขาวิชาไว้ หรือระบุไว้แตกต่างจากปริญญาทางใดทางหนึ่ง ที่ ก.พ.กำหนด ถือหน่วยกิตของวิชาที่ศึกษาในหลักสูตรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยถือหลักว่า ต้องศึกษาเนื้อหาวิชาทางนั้นๆ ในระดับปริญญาตรีไม่น้อยกว่า ๓๐ หน่วยกิต ในระดับปริญญาโท ไม่น้อยกว่า ๑๕ หน่วยกิต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอาจพิจารณาเทียบวุฒิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับจาก ต่างประเทศ ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษารับรองแล้วว่า เป็นการศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับปริญญาโทของต่างประเทศที่เทียบเท่าได้กับระดับ ปริญญาตรีและระดับปริญญาโท ตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย และของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่าเป็นปริญญาในทางต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๐๓/๖ เรื่อง การเทียบปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ ได้โดยชอบ ตามหลักรัฐธรรมนูญที่ว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวุฒิการศึกษา ของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับมิได้ระบุวิชาเอกที่ศึกษาไว้ว่าเป็นวิชาทางบัญชี แม้ผู้ฟ้องคดีจะศึกษาวิชา ทางบัญชีมีจำนวนหน่วยกิตมากพอที่จะระบุได้ว่า “เน้นศึกษา” วิชาทางการบัญชี แต่จากใบแสดง รายละเอียดผลการศึกษาวิชาต่างๆ (Transcript) ทั้ง ๒ ฉบับ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ศึกษาวิชา ทางการบัญชีในระดับปริญญาตรีเพียง ๒๗ หน่วยกิต และในระดับปริญญาโทเพียง ๑๒ หน่วยกิต เท่านั้น กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าคุณวุฒิของผู้ฟ้องคดีได้รับจากต่างประเทศ เป็นปริญญาตรีหรือ ปริญญาโทหรือเทียบเท่าปริญญาตรีหรือปริญญาโททางการบัญชี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าไม่อาจถือได้ว่าคุณวุฒิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับเป็นปริญญาตรี หรือปริญญาโทหรือเทียบเท่าปริญญาตรีหรือปริญญาโททางการบัญชี จึงชอบแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ วินิจฉัยตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ทางการบัญชี ดังนั้น จึงขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเข้ารับการทดสอบเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบ บัญชีภาษีอากร และขอรับใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากรตามคำสั่งกรมสรรพากรที่ ท.ป. ๙๘/๒๕๔๔ และไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีเข้ารับการทดสอบเป็นผู้สอบบัญชีภาษีอากร จึงชอบ ด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๑)



#### ๔.๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาพักใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพบัญชี

เมื่อมติของที่ประชุมคณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองใดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่เกิดจากมติดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวดำเนินการด้วยกระบวนการและขั้นตอนในส่วนอันเป็นสาระสำคัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

##### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (สำนักงาน ก.บข. เดิม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)) ได้มีคำสั่งสำนักงาน ก.บข. ประกาศมติของสภาวิชาชีพ (คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี หรือ ก.บข. เดิม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒))<sup>๓๓</sup> ที่มีมติให้ลงโทษพักใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาต เนื่องจากสำนักงาน ก.ล.ต. ตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติงานสอบบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งปรากฏว่าในการพิจารณาเพื่อมีมติลงโทษดังกล่าว ที่ประชุมของคณะทำงานได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะอนุกรรมการฯ ได้มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับรองในรายงานการสอบบัญชี โดยแสดงความเห็นในการสอบบัญชีของกิจการที่ตนมิได้ควบคุมการสอบบัญชีตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป และไม่ปฏิบัติตามสอบบัญชีด้วยความเที่ยงธรรมและซื่อสัตย์สุจริตอันเป็นการไม่รักษามรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ข้อ ๒ (๑) (๑) (๒) (ง) และได้ให้คะแนนตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการฯ กำหนดไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ๕๘ คะแนน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะถูกลงโทษพักใบอนุญาตการเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต โดยได้รายงานผลการพิจารณาให้คณะอนุกรรมการฯ ทราบ ซึ่งต่อมาที่ประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๙๘ (๒/๒๕๔๔) ได้พิจารณาให้คะแนนเพื่อกำหนดระดับโทษต่อผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง ซึ่งผลการให้คะแนนปรากฏว่ามีอนุกรรมการจำนวน ๑๐ คน เห็นควรลงโทษพักใบอนุญาต จำนวน ๔ คน เห็นควรลงโทษภาคทัณฑ์ จำนวน ๑ คน เห็นควรเตือนการปฏิบัติงาน ส่วนประธานอนุกรรมการฯ งดออกเสียง คณะอนุกรรมการฯ จึงได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๓๖ (๒/๒๕๔๔) โดยมีมติให้ลงโทษพักใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีตามความเห็น

<sup>๓๓</sup> โดยที่พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นผลทำให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบัญชี (ก.บข.) และสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี (สำนักงาน ก.บข.) ถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้มีสภาวิชาชีพบัญชีมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของสมาชิกและผู้ขึ้นทะเบียนอันเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพบัญชีให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพบัญชี ตลอดจนการลงโทษผู้กระทำความผิดจรรยาบรรณดังกล่าวแทน ก.บข. เดิม และตามมาตรา ๕๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าทำหน้าที่ธุรการและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี ตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีมอบหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.บข. เดิม ดังนั้น ศาลจึงให้เปลี่ยนชื่อ สำนักงาน ก.บข. เดิม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี หรือ ก.บข. เดิม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นสภาวิชาชีพบัญชี



ของคณะอนุกรรมการฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่งเพื่อประกาศมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งพักใบอนุญาตการเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อบทบัญญัติในพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำความผิดไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือระเบียบใดออกมาบังคับใช้ให้จำต้องปฏิบัติก่อนที่จะมีมติสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามมาตรา ๑๐ (๑)<sup>๓๙๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น วิธีการพิจารณาตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจเลือกวิธีแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง<sup>๓๙๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชีฯ วิธีพิจารณาจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง<sup>๓๙๖</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชีฯ ดังนั้น ในการประชุมของคณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีครั้งที่ ๙๘ (๒/๒๕๔๔) ซึ่งมีอนุกรรมการเข้าร่วมประชุมครบจำนวนทั้งหมด ๑๖ คน จึงต้องมีอนุกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๑ คน ที่ลงมติเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสั่งพักใบอนุญาตการเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาระดับโทษแล้ว ได้ลงคะแนน ปรากฏว่ามีอนุกรรมการจำนวน ๑๐ คน ให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนในระดับ ๕๘ คะแนน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต้องถูกพักใช้ใบอนุญาต อนุกรรมการลงคะแนนให้ลงโทษภาคทัณฑ์มีจำนวน ๔ คน และเห็นควรเตือนการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ คน ส่วนประธานอนุกรรมการฯ งดออกเสียง คณะอนุกรรมการจึงได้เสนอมติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ลงโทษสั่งพักใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี เมื่อมติของคณะอนุกรรมการฯ ที่ให้มีผลลงโทษพักใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดีไม่ถึงสองในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐ (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชีฯ มติดังกล่าวจึงไม่ชอบ

#### <sup>๓๙๔-๓๙๖</sup> พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๙ การประชุม ก.บช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมคราวใดประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการด้วยกันคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ มติของที่ประชุม ก.บช. ดังต่อไปนี้จะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(๑) มติให้สั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๒ ให้ ก.บช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อทำกิจการหรือไต่สวนพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของ ก.บช. ได้

ฯลฯ

ฯลฯ







## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มัคคุเทศก์ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน โดยผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๙<sup>๓๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้บุคคลต่างตัวชาวเกาหลีทำหน้าที่ในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่รับประทานอาหาร สวนนงนุช และเกาะล้าน โดยได้รับค่าตอบแทนจากการขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม ประกอบกับในชั้นจับกุม ชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวน และชั้นพิจารณาของศาลจังหวัดพัทยา บุคคลต่างตัวดังกล่าวให้การรับสารภาพในข้อหาเป็นบุคคลต่างตัวประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยผิดกฎหมาย และศาลจังหวัดพัทยาพิพากษาว่า มีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างตัว พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๕<sup>๖๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ข้อเท็จจริงจึงต้องฟังเป็นยุติว่าการกระทำของบุคคลต่างตัวเป็นการทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยมิได้รับอนุญาต ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่พานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าจ้างหรือให้มีรายได้จากการขายรายการท่องเที่ยวอื่นนอกรายการปกติ ล้วนแต่เป็นการยอมให้บุคคลคนต่างตัวกระทำการหรือดำเนินการธุรกิจนำเที่ยวของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในประเทศตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างตัวฯ และทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง (๖ ทวิ) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ อีกทั้งยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลต่างชาติให้มาประกอบอาชีพและแสวงหารายได้ในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมายส่งผลให้ธุรกิจท่องเที่ยวต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศ และจรรยาบรรณของธุรกิจนำเที่ยวตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง (๘) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ คำสั่งพิทักษ์ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๒/๒๕๔๘)

<sup>๓๙-๓๙</sup>พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำ

ทั้งปรับ



### ๔.๓ คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพช่างรังวัดเอกชนปล่อยปละละเลย การตรวจสอบสมุดบัญชีคุมเรื่องรังวัดของสำนักงานช่างรังวัดที่ตนสังกัด จนเป็นเหตุให้ มีการนัดรังวัดและมีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในฐานะช่างรังวัดเป็นจำนวนมาก อันเป็นการขาดความระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วน ก่อให้ผู้อื่นใช้ลายมือชื่อของตนในการดำเนินการรังวัด อันเป็นการประทุพผิตมรรยาท ช่างรังวัดเอกชนฐานไม่ปฏิบัติงานที่ได้รับทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามหลักปฏิบัติ และวิชาการ

#### สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นช่างรังวัดเอกชนตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากประทุพผิตมรรยาทช่างรังวัดเอกชนในความผิดฐานไม่ปฏิบัติงานที่ได้รับทำด้วยความ ซื่อสัตย์สุจริตตามหลักปฏิบัติและวิชาการตามข้อ ๒ (๒)<sup>๔๐๐</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีผู้ฟ้องคดี ยินยอมให้ผู้จัดการสำนักงานช่างรังวัดเอกชนที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ใช้ลายมือชื่อของตนดำเนินการรังวัด ที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) ซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยให้ความยินยอมให้ใช้ลายมือชื่อของตนเฉพาะ ในการก่อตั้งสำนักงานฯ ที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดเพื่อให้มีช่างรังวัดครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เท่านั้น ส่วนการใช้ชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำการรังวัดโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเรียกให้ไปพบ นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีความเห็น ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ลายมือชื่อของตนดำเนินการรังวัดที่ดินด้วยการพิจารณา ข้อเท็จจริงจากสมุดคุมการรังวัดของสำนักงานช่างรังวัดนั้น นั้น เป็นการพิจารณาที่ขาดเหตุผล เนื่องจากผู้จัดการสำนักงานฯ สามารถจัดทำสมุดดังกล่าวขึ้นมาเองได้ จึงขอให้ศาลเพิกถอน คำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีวิชาชีพเป็นช่างรังวัด จึงควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง ตามวิชาชีพการเป็นช่างรังวัด ซึ่งจะต้องตรวจสอบสมุดบัญชีคุมเรื่องรังวัดของสำนักงานฯ เนื่องจากสมุดบัญชีดังกล่าวถือว่าเป็นสิ่งที่กำหนดนิตหมายการปฏิบัติหน้าที่ของช่างรังวัด แต่ผู้ฟ้องคดีกลับปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบจนเป็นเหตุให้สำนักงานฯ นิตหมายให้ผู้ฟ้องคดี

<sup>๔๐๐</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒ ให้กำหนดมรรยาทช่างรังวัดเอกชน ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ปฏิบัติงานที่ได้รับทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามหลักปฏิบัติและวิชาการ



เป็นผู้รังวัดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๗ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๓๘ เป็นจำนวนถึง ๑๑๕ ไร่ และส่งผลให้เกิดการปลอมลายมือชื่อในฐานะช่างรังวัดของผู้ฟ้องคดีขึ้น ไม่ว่าจะด้วยการรู้เห็นยินยอมของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้มีหน้าที่รังวัดมาตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ทำให้ไม่ทราบว่ามีภาระนัดหมายให้ผู้ฟ้องคดีทำการรังวัดและมีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี นั้น ล้วนแต่เกิดจากการขาดความระมัดระวังเฉกเช่นผู้ประกอบการวิชาชีพช่างรังวัดพึงปฏิบัติ พฤติการณ์เช่นนี้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนก่อให้เกิดผู้อื่นใช้ลายมือชื่อของตนเองในการดำเนินการรังวัด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีฐานไม่ปฏิบัติงานที่ได้รับทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามหลักปฏิบัติและวิชาการตามข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒/๒๕๔๙)





คดีปกครองเกี่ยวกับการศึกษา

๑. กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน

เมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียนไปแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียน ผู้รับใบอนุญาตจึงไม่มีสิทธิที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบกิจการโรงเรียน ซึ่งอาจจะกระทบถึงนักเรียนในภาคอันถือได้ว่าจะก่อให้เกิดผลเสียหายในภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีซึ่งเป็นผู้อนุญาตตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓/๒๕๓๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนโอนขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรียนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าสัญญาซื้อขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียนระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวเป็นโมฆะเนื่องจากเป็นนิติกรรมอำพรางและผู้ฟ้องคดีได้นำคดีไปฟ้องยังศาลยุติธรรมเพื่อเพิกถอนนิติกรรมการซื้อขายที่ดินแล้ว ในขณะที่เดียวกันผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ปท ๐๐๐๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ แก้ไขคำสั่งดังกล่าวจากวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เป็นให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไป ซึ่งวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงเรียนตามความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติว่า ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา ๑๘ ได้ เมื่อปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฏกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย และข้อ ๖ ของกฏกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดว่า เว้นแต่โรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน หรือเป็นที่เช่าที่มีลักษณะ (๑) เป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ราชพัสดุ ที่ศาสนสมบัติกลาง ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ขององค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ (๒) เป็นที่ดินของเอกชน แต่ต้องมีสัญญาเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่นับแต่วันยื่นคำขอไม่น้อยกว่าสิบปี และได้จดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๑) ประเภทสามัญศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ต้องมีสัญญาเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่นับแต่วันยื่นคำขอไม่น้อยกว่าสามปี เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓/๒๕๓๐ ต่อมา ปรากฏตามสารบัญญัติทะเบียนของโฉนดที่ดินทั้งสองฉบับว่า ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนขายที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนจึงมิได้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนตามใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเหนือพื้นดินหรือมีสิทธิการเช่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงเรียนระดับก่อนประถมศึกษาที่มีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่ไม่น้อยกว่าสามปีตามบทบัญญัติ ข้อ ๖ ของกฏกระทรวงดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงเรียนพิพาทฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฏกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะใช้ที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงเรียนพิพาทอาจจะกระทบถึงนักเรียนในอนาคตอันถือได้ว่าจะก่อให้เกิดผลเสียหายในอนาคต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้อนุญาตตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ จึงมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าสัญญาซื้อขายที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นนิติกรรมอำพรางจึงตกเป็นโมฆะ นั้น เห็นว่า แม้จะฟังได้ว่ามีบทกฎหมายบัญญัติว่าโมฆะกรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจะยกขึ้นกล่าวอ้างได้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำที่จะนำไปสู่การเป็นโมฆะกรรมจะต้องมีการพิสูจน์ในศาลหรือเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีเมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำที่อ้างว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งโรงเรียนเป็นโมฆะยังฟังยู่ไม่ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นโมฆะตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีรับว่าเป็นฝ่ายกระทำการโอนขายที่ดินเพื่ออำพราง



นิติกรรมที่แท้จริงเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเท่ากับผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายก่อให้เกิดเหตุที่จะอ้างว่านิติกรรมเป็นโมฆะด้วยการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายกระทำการไม่สุจริต ผู้ฟ้องคดีจะยกความไม่สุจริตของตนขึ้นเป็นข้อต่อสู้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหาได้ไม่ ประกอบกับในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี สัญญาซื้อขายที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังคงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากต่อไปศาลยุติธรรมได้พิพากษาคดีถึงที่สุด ในคดีระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เกี่ยวกับข้อพิพาทตามนิติกรรมการซื้อขายที่ดิน อันเป็นที่ตั้งโรงเรียนว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิในที่ดินต่อไป ผู้ฟ้องคดียอมนำเอาผลแห่งคดีดังกล่าว ฟ้องว่ากล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไปได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๖/๒๕๕๐)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสอบคัดเลือกเพื่อรับทุน

อธิการบดีมีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้ปฏิบัติการตามระเบียบการที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนใหม่แตกต่างไปจากระเบียบ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา เพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ โดยตามข้อ ๖ ของประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์จะต้องสอบได้คะแนนภาษาต่างประเทศ และคะแนนวิชาเฉพาะแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ แต่คณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษา ระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ ได้ประชุมและมีมติเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิเศษให้ผู้ที่มีสอบวิชาภาษาอังกฤษได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และวิชาเฉพาะได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นผู้มีสิทธิสอบสัมภาษณ์ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิสอบสัมภาษณ์จำนวน ๓ ราย และบุคคลทั้ง ๓ รายดังกล่าว เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับทุนการศึกษาตามประกาศ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การพิจารณาโดยผลการให้ต่างไปจากข้อ ๖ ของประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และโดยที่ประกาศดังกล่าว เป็นกฎหมายลำดับรอง หากจะแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาก็ต้องให้ผู้ออกประกาศซึ่งได้แก่อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติม การกระทำดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่สุจริตโดยเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลจำนวน ๓ ราย นอกจากนั้น



กระตาดำตอบของบุคคล ๑ ใน ๓ ราย ดังกล่าวยังมีการลอกคำตอบใหม่โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือกผู้รับทุนพิพาท

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่สภาวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับการจัดตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชฯ โดยมีอธิการบดีเป็นประธานสภาวิชาการ ซึ่งข้อ ๙ ของระเบียบมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชฯ ว่าด้วยทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๕ (๒) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิจารณาอนุมัติและประกาศผลการให้ทุนไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และตามข้อ ๖๕ ของระเบียบมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชฯ ว่าด้วยทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศฯ กำหนดว่า ผู้ขอรับทุนต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศที่จะใช้ในการศึกษาต่อเป็นอย่างดี และข้อ ๒๒ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้อธิการบดีรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้ปฏิบัติการตามระเบียบนี้ ประกอบกับข้อ ๖๒ ของประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์จะต้องได้คะแนนภาษาต่างประเทศและคะแนนวิชาเฉพาะแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ดังนั้น คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ซึ่งแม้จะมีอธิการบดีเป็นประธานกรรมการก็ไม่มีอำนาจที่จะหยิบยกหลักเกณฑ์อื่นใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากระเบียบหรือประกาศข้างต้นมาใช้ในการพิจารณาได้ทราบได้ที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขระเบียบหรือประกาศดังกล่าว มิฉะนั้น จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับโดยอำเภอใจโดยที่ตนไม่มีอำนาจ เนื่องจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศดังกล่าวเป็นอำนาจของอธิการบดี การที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ กำหนดหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิเศษให้ผู้ที่สอบวิชาภาษาอังกฤษได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และวิชาเฉพาะได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นผู้มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอนุมัติและประกาศผลการให้ทุนการศึกษา โดยมีพื้นฐานมาจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศ จึงมีผลให้การอนุมัติผลการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ดังนั้น ประกาศผลการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชในระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีผู้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยฯ ที่เชื่อโดยสุจริตถึงการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในที่นี้ คือการอนุมัติให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ผู้รับทุนการศึกษาย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง





แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีของผู้รับทุนการศึกษาที่ยังศึกษาไม่สำเร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการจัดหาทุนการศึกษาจากแหล่งอื่นมาชดเชยความเสียหายจากการเพิกถอนประกาศดังกล่าว พิพากษาให้เพิกถอนประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฉบับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๔๗)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการอนุมัติผู้สอบคัดเลือกเพื่อรับทุน

เมื่อคุณสมบัติของนาย ธ. ผู้สอบคัดเลือกเพื่อรับทุนได้มาภายหลังจากที่มีการประกาศผลการสอบคัดเลือก การที่ผู้อำนวยการโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาผลการสอบคัดเลือกประกาศกำหนดให้ นาย ธ. เข้ารับการสอบสัมภาษณ์จนถึงขั้นประกาศผลการสอบคัดเลือก จึงไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการโครงการฯ ได้กำหนดขึ้น

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีและนาย ธ. ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ ระดับปริญญาโท-เอก สาขานิติศาสตร์ โดยการสอบสัมภาษณ์ ต่อมา ผู้อำนวยการโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศว่า นาย ธ. เป็นผู้ได้รับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ ในระดับปริญญาโท-เอก สาขานิติศาสตร์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาย ธ. ไม่มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนในครั้งนี้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติในข้อ ๓.๒ ตามประกาศโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง รับสมัครบุคคลสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ ที่ระบุว่าผู้สมัครจะต้องได้รับการตอบรับจากบัณฑิตวิทยาลัยของสถาบันฝ่ายผลิตให้เข้าศึกษาในระดับปริญญาโท แผน ก. ในสถาบันฝ่ายผลิตในฐานะนิสิตนักศึกษาสามัญแล้ว หรือเป็นผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาโท แผน ก. ที่มีการลงทะเบียนเรียนไม่น้อยกว่า ๑ ภาคการศึกษา ในปีที่ได้รับทุน และไม่มีเอกสารใบตอบรับจากบัณฑิตวิทยาลัยมาใช้ในการสมัคร ตามข้อ ๔.๒ (๔) ของประกาศ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกตามประกาศผลการสอบคัดเลือกข้างต้น

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประกาศโครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุพรรณบุรี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง รับสมัครบุคคลสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสมัครข้อ ๓.๒ ว่า ผู้สมัครจะต้องได้รับการตอบรับจากบัณฑิตวิทยาลัยของสถาบันฝ่ายผลิตให้เข้าศึกษาในระดับปริญญาโท แผน ก. หรือระดับปริญญาเอก ในสถาบันฝ่ายผลิตในฐานะนิสิตนักศึกษาสามัญแล้ว หรือเป็นผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาโท แผน ก. หรือระดับปริญญาเอกที่มีการลงทะเบียนเรียนไม่น้อยกว่า ๑ ภาคการศึกษา ในปีที่ได้รับทุนจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมหมายความว่าผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการสอบสัมภาษณ์จะต้องเป็นผู้ที่



สอบผ่านการคัดเลือกให้เข้าศึกษาในระดับปริญญาโทในสถาบันฝ่ายผลิตในฐานะนิสิตนักศึกษาสามัญแล้ว หรือเป็นผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาโท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่นาย ฐ. ยื่นใบสมัครรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ นั้น นาย ฐ. ยังไม่เป็นผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในระดับปริญญาโทในสถาบันฝ่ายผลิตแต่อย่างใด แต่เมื่อนาย ฐ. เข้ารับการสอบสัมภาษณ์เพื่อคัดเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อรับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์วิทยาเขตสารสนเทศ ประจำปี ๒๕๔๕ โดยระบุว่านาย ฐ. เป็นผู้ที่ได้รับทุนระดับปริญญาโท-ปริญญาเอก สาขา นิติศาสตร์ ซึ่งต่อมาบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีหนังสือรับรองว่า นาย ฐ. ได้ผ่านการสอบคัดเลือกให้เข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกไปแล้ว การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวที่ประกาศกำหนดให้นาย ฐ. เข้ารับการสอบสัมภาษณ์จนถึงขั้นประกาศผลการสอบคัดเลือกจึงไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดขึ้นซึ่งมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม การอนุมัติผลการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีตามประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๕/๒๕๕๑)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับข้อปฏิบัติในการสอบของนักศึกษา

ข้อความในข้อสอบที่ระบุว่า ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกจากห้องสอบ เป็นเพียงข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในข้อสอบโดยมุ่งประสงค์เพื่อมิให้มีการนำข้อสอบออกไปเผยแพร่หรือออกห้องสอบ อันเป็นการรักษาข้อสอบมาตรฐานไว้ไม่ให้ต้องจัดทำข้อสอบนั้นขึ้นใหม่อีก ข้อความดังกล่าวมิใช่ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ การที่นักศึกษาคัดลอกข้อความส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบของวิชาดังกล่าวลงในสำเนาใบแทนบัตรประจำตัวนิสิตเพื่อที่จะนำออกจากห้องสอบ แม้เป็นการกระทำที่มิได้ปฏิบัติตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยข้างต้น

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิสิตคณะรัฐศาสตร์ชั้นปีที่ ๔ ได้เข้าสอบวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ในการสอบกลางภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๔ ระหว่างการสอบกรรมการควบคุมการสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีกำลังอ่านข้อความบนใบแทนบัตรประจำตัวนิสิต จึงได้ยึดใบแทนนั้นไว้และทำบันทึกถึงประธานกรรมการสอบคณะรัฐศาสตร์ว่า ตรวจพบคำศัพท์ภาษาอังกฤษในใบแทนบัตรประจำตัวนิสิตดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการสอบคณะรัฐศาสตร์ได้ดำเนินการสอบสวน



ผู้ฟ้องคดีได้ความว่า คำศัพท์ที่คัดลอกเป็นข้อความในส่วนของคำถามและคำตอบของวิชาที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการสอบ โดยผู้ฟ้องคดีคัดลอกไปเพื่อจะตรวจสอบว่าได้ตอบข้อสอบถูกต้องหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการสอบประจำปีการศึกษาจึงมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ อันเป็นการกระทำผิดตามข้อ ๑๓ ของระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการสอบของนิสิตชั้นปริญญาบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๒๓ และเสนอให้คณะกรรมการประจำคณะรัฐศาสตร์พิจารณา ซึ่งได้ประชุมแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบฯ จึงลงโทษผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕.๑.๓ ของระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยระบบการศึกษา สำหรับชั้นปริญญาบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยให้ได้รับสัญลักษณ์ F ในวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๔ และให้พักการศึกษาหนึ่งภาคการศึกษา คือ ภาคการศึกษาต้น ปีการศึกษา ๒๕๔๕ จากนั้นคณบดีคณะรัฐศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามความเห็นดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดว่า ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้วจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกมิได้ จึงเห็นได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติไว้เป็นสองตอน โดยในตอนต้นซึ่งกำหนดว่าผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ นั้น แม้คำว่า “ข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ” จะมีความหมายไม่แน่นอน โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้ออกข้อสอบเป็นผู้กำหนด แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อกำหนดในตอนท้ายของข้อ ๙ ที่กำหนดว่า เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้วจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกมิได้ แสดงให้เห็นว่า ข้อกำหนดตอนต้นเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในขณะที่ทำข้อสอบ ส่วนข้อกำหนดตอนท้ายเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการทำข้อสอบตามหลักเกณฑ์ในตอนต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกกำหนดไว้ให้เป็นเหตุและเป็นผลสืบต่อกัน การแปลความข้อบังคับดังกล่าวจึงต้องแปลความตลอดทั้งข้อบังคับจึงจะถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งข้อบังคับนั้น ซึ่งการที่ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดไว้เช่นนั้น ก็แปลความได้ว่าเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบโดยให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติตามข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบ หากละเลยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องผู้เข้าสอบก็จะเสียประโยชน์ โดยไม่อาจขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมุดคำตอบหรือกระดาษคำตอบที่ได้ส่งไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อสอบวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I มีข้อความกำหนดไว้ที่หน้าปกของข้อสอบว่า “DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANY PART OF IT OUT OF THE TEST ROOM” ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีแปลความข้อความดังกล่าวว่า ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกนอกห้องสอบ และข้อเท็จจริงยังปรากฏในข้อสอบนั้นด้วยว่า นอกจากข้อความดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อความอื่นที่ได้แจ้งหรือกำหนดเป็นเงื่อนไขหรือคำสั่งให้ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติ อีกทั้งหน้าปกของข้อสอบและ



ในข้อสอบหน้าถัดไป ล้วนเป็นข้อความหรือคำสั่งหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบ นั้น เห็นว่า ข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบที่ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติ เป็นข้อเท็จจริงตามเงื่อนไขและเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ ส่วนข้อความที่ว่า ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกจากห้องสอบนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในข้อสอบโดยมุ่งประสงค์มิให้มีการนำข้อสอบออกไปเผยแพร่ในห้องสอบเพื่อรักษาข้อสอบ มาตรฐานไว้เพื่อไม่ต้องมีการจัดทำข้อสอบนั้นขึ้นใหม่อีก มิใช่ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขตาม เจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์ในข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อสอบวิชาดังกล่าว มีข้อความห้ามมิให้นำข้อสอบหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของข้อสอบออกนอกห้องสอบ การที่ผู้ฟ้องคดี คัดลอกข้อความส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบของวิชาดังกล่าวลงในสำเนาใบแทนบัตร ประจำตัวนิสิตเพื่อที่จะนำออกจากห้องสอบ แม้เป็นการกระทำที่มีได้ปฏิบัติตามข้อความที่แจ้ง ไว้ในข้อสอบ ก็ถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ตาม ข้อ ๙ ของข้อบังคับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวเป็นกฎที่กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการลงโทษนิสิตที่ไม่ปฏิบัติตาม ข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ อย่างไรก็ตาม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยังมี ระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิตอันเป็นกฎทั่วไปที่กำหนดไว้สำหรับลงโทษนิสิตที่กระทำความผิด หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรืออธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นว่า การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิด เมื่อการกระทำนั้นไม่เข้าเงื่อนไขของความผิด ตามข้อบังคับว่าด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ อันเป็นกฎที่ใช้บังคับเฉพาะ ก็ยังสามารถพิจารณาว่าเป็นความผิดตามระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิตหรือไม่ ซึ่งเป็นกฎ ที่ใช้บังคับทั่วไป ดังนั้น การที่คณะกรรมการประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติและออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดฐานไม่ปฏิบัติตาม ข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบตามข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว และอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๕.๑ ของระเบียบ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยระบบการศึกษาสำหรับชั้นปริญญาบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงโทษผู้ฟ้องคดีให้ได้รับสัญลักษณ์ F ในรายวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I และพัก การศึกษาหนึ่งภาคการศึกษานั้น จึงเป็นการปรับข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว อันเป็นการวินิจฉัยความผิดและลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย คำสั่งคณะรัฐศาสตร์ เรื่อง ลงโทษนิสิตกระทำความผิดข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ผู้ฟ้องคดีจะสอบผ่านวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I เมื่อภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๕ และวิชา ๕๕๐๐๒๒๔ EAP II ในภาคการศึกษา ฤดูร้อน ปีการศึกษา ๒๕๔๕ แต่ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ลงทะเบียนเรียนและ สอบผ่านวิชาดังกล่าวภายหลังจากที่พ้นกำหนดลงโทษให้พักการศึกษาในภาคการศึกษาดัน ปีการศึกษา ๒๕๔๕ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ซึ่งเป็นการลงทะเบียนเรียนและ สอบผ่านวิชาดังกล่าวโดยถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสภาจุฬาลงกรณ์



มหาวิทยาลัยก็ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้ว ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนการลงทะเบียนเรียน การสอบและการอนุมัติให้สำเร็จการศึกษารวมทั้งปริญญาของผู้ฟ้องคดี ส่วนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดียังมีผลอยู่ ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้จะพ้นกำหนดลงโทษพักการศึกษาและผู้ฟ้องคดีสอบผ่านวิชาดังกล่าวจนสำเร็จการศึกษาแล้ว ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีอยู่ เพราะในประวัติการศึกษาตลอดจนหลักฐานการศึกษาและใบแสดงผลการศึกษาของผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ปรากฏคำสั่งลงโทษนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใบแสดงผลการศึกษา (Transcript) ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีต้องนำไปใช้แสดงเป็นหลักฐานในการศึกษาต่อหรือการทำงานหรือกรณีอื่น ก็ยังไม่ปรากฏสัญลักษณ์ F ของวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I ในภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๔ และปรากฏหลักฐานการพักการศึกษาในภาคการศึกษาต้น ปีการศึกษา ๒๕๔๕ จึงถือไม่ได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สิ้นผลลงแล้วก่อนศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะรัฐศาสตร์ เรื่อง ลงโทษนิตินิติกระทำผิดข้อปฏิบัติของนิตินิติในการสอบ และคำสั่งอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งให้ดำเนินการเพิกถอนข้อความการลงโทษตามคำสั่งดังกล่าวในประวัติการศึกษาและหลักฐานการศึกษารวมทั้งใบแสดงผลการศึกษา (Transcript) ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๕๐)

## ๕. กรณีเกี่ยวกับการพ้นสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา

### ๕.๑ การถอนชื่อออกจากทะเบียนนักศึกษา

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประกาศผลการสอบล่าช้า และไม่แจ้งผลการสอบให้แก่นักศึกษาทราบ ทำให้นักศึกษาต้องลงทะเบียนเรียนในภาคการศึกษาต่อไป จนได้เข้าสอบประมวลวิชาและได้ค่าระดับ P ทั้งที่หากประกาศผลการสอบภายในระยะเวลาปกติ จะทำให้นักศึกษาทราบว่าผลการเรียนของตนอยู่ในภาวะรอพินิจติดต่อกันสามภาคการศึกษา ซึ่งมีผลทำให้ต้องพ้นจากสภาพนักศึกษากิจการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถือเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องลงทะเบียนเรียนต่อทั้งที่พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาไปแล้ว จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ศึกษารายดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาในหลักสูตรบัญชีมหาบัณฑิต สาขาวิชาบัญชี (หลักสูตรนานาชาติ) คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ภาค ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๑ โดยหลักสูตรดังกล่าวจัดการศึกษาเป็นระบบใบตราภาค มีระยะเวลาการศึกษาตลอดหลักสูตรไม่น้อยกว่า ๕ ภาคการศึกษาปกติ และไม่เกิน ๑๖ ภาคการศึกษา ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสำนักทะเบียนและประมวลผลจะทำการประมวลผลการศึกษาแล้วเสร็จถัดจากภาคการศึกษา



ถัดไป แต่ปรากฏว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการสอบออกมาล่าช้า ทำให้สำนักทะเบียนและประมวลผลไม่สามารถทำการประมวลผลการเรียนการสอนได้ทันภายในเวลาที่กำหนด โดยดำเนินการสมบูรณ์เป็นครั้งแรกเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งอยู่ในภาค ๓ ปีการศึกษา ๒๕๔๓ จึงพบว่าผลการศึกษาของผู้ฟ้องคดีเมื่อสิ้นภาค ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๑ ได้ระดับเฉลี่ยสะสม ๒.๖๗ มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ในภาวะรอพินิจในภาค ๓ ปีการศึกษา ๒๕๔๑ และเมื่อสิ้นภาค ๓ ปีการศึกษา ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้ค่าระดับเฉลี่ยสะสม ๒.๘๔ จึงต้องอยู่ในภาวะรอพินิจต่อไปอีก ๑ ภาคการศึกษา ต่อมา ในภาค ๑ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นภาคการศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในภาวะรอพินิจครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ค่าระดับเฉลี่ยสะสมเพียง ๒.๘๙ จึงต้องถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนนักศึกษาตั้งแต่สิ้นภาค ๑ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ เป็นต้นไป เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสภาพนักศึกษา แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่เคยได้รับแจ้งเกี่ยวกับระดับเฉลี่ยสะสมมาก่อน อีกทั้งการประกาศผลสอบล่าช้าทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถคำนวณค่าระดับเฉลี่ยสะสมได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลงทะเบียนเรียนต่ออีก ๕ ภาคการศึกษา ซึ่งในระหว่างเวลานั้น ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากงานเพื่อศึกษาให้สำเร็จ และกลับเข้าทำงานอีกครั้งเมื่อเสร็จสิ้นการสอบไล่วิชาสุดท้าย รวมทั้งต้องกู้เงินเพื่อเป็นทุนการศึกษา นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบประมวลวิชาจนได้ค่าระดับ P และได้รับอนุมัติให้จัดทำโครงการศึกษาค้นคว้าเป็นรายบุคคลร่วมกับนักศึกษาอื่นแล้ว โดยได้เกรดเฉลี่ยตลอดหลักสูตร ๓.๐๘ การให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพนักศึกษาทำให้ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก จึงมีหนังสือถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอคงสภาพนักศึกษาและลงทะเบียนเรียนซ่อม แต่ปรากฏว่า ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับสำเนาเอกสารประกาศถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนักศึกษา โดยให้มีผลเมื่อสิ้นภาค ๑ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีกครั้ง เพื่อขอให้สำนักทะเบียนและประมวลผลยกเลิกประกาศถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนักศึกษา แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศสำนักทะเบียนและประมวลผล เรื่อง ถอนชื่อนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาออกจากทะเบียนนักศึกษา เมื่อสิ้นภาค ๑ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ ให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) อนุมัติปริญญาให้กับผู้ฟ้องคดี แต่หากไม่สามารถอนุมัติปริญญาให้ได้ ขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและประมวลผล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกาศผลสอบบางวิชาล่าช้า และภายหลังจากที่ได้รับทราบผลการเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้วก็ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องลงทะเบียนเรียนต่อจนได้เข้าสอบประมวลวิชาและได้ค่าระดับ P การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดังกล่าวจึงเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องลงทะเบียนเรียนต่อทั้งที่พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาตั้งแต่สิ้นภาค ๑ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ แล้ว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ



ให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดได้ แต่สามารถฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้รับผิดชอบได้ สำหรับ ความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องรับผิดชอบนั้น โดยที่มาตรา ๔๓๘ วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือ ใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ ก่อขึ้นนั้นด้วย จึงเห็นได้ว่าความเสียหายจากการละเมิดจะต้องเป็นความเสียหายที่แท้จริงจาก การละเมิด ดังนั้น ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีลาออกจากงานและได้กู้ยืมเงินจากธนาคาร เพื่อใช้เป็นทุนการศึกษาระหว่างลาออกจากงาน จึงไม่ใช่ความเสียหายโดยตรงอันเกิดจากการ กระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากหลักสูตรบัญชีมหาบัณฑิต สาขาวิชาชีพการ บัญชีนี้ เป็นหลักสูตรที่เปิดสอนนอกเวลาทำงาน (ภาคค่ำ) ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถเรียนได้ภายหลัง จากเลิกงานโดยไม่จำเป็นต้องลาออกจากงานที่ทำอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบ ในจำนวนความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยินยอม ที่จะจ่ายค่าลงทะเบียนเรียนหลังจากผู้ฟ้องคดีถูกถอนรายชื่อออกจากทะเบียนนักศึกษาแล้ว เป็นเงิน ๒๓๐,๗๙๐ บาท จึงเห็นว่าค่าเสียหายดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ ผู้ฟ้องคดีแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๓๐,๗๙๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๑/๒๕๕๐)

## ๕.๒ การมีคำสั่งให้พ้นจากสถานภาพนักศึกษา

เมื่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีคำสั่งให้นักศึกษาพ้นจากสถานภาพนักศึกษา เนื่องจากมีค่าเฉลี่ยสะสมไม่ถึงเกณฑ์ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย จะต้องปรากฏว่า นักศึกษาได้ลงทะเบียนเรียนกระบวนวิชาทั้งที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบลำดับชั้น และตามระบบตัวอักษร S และ U และได้มีการวัดและประเมินผลการเรียนกระบวน วิชาเรียนเหล่านั้นโดยสมบูรณ์แล้วมีจำนวนถึง ๒๔๐ หน่วยกิต แต่มีค่าลำดับชั้นสะสม เฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึง ๒.๐๐ การที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งให้นักศึกษาพ้นจากสถานภาพ นักศึกษาเนื่องจากมีค่าลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพ นักศึกษาด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงทะเบียนเรียนจำนวน ๒๔๗ หน่วยกิต แต่ได้เกรดเฉลี่ยสะสม ทั้งหมด ๑.๙๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำขอถึงคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์เพื่อให้พิจารณาผลการศึกษา ของผู้ฟ้องคดีว่า หากมีการตีความข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับ ปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๑๖.๘.๔ ที่กำหนดกรณีการพ้นสถานภาพนักศึกษาด้วยเหตุที่ เมื่อได้เคยลงทะเบียนเรียนกระบวนวิชาเรียน และได้รับลำดับชั้นมาแล้วถึง ๒๔๐ หน่วยกิต สำหรับ



หลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๕ ปี ยังมีค่าลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึง ๒.๐๐ โดยไม่นับหน่วยกิตของกระบวนวิชาที่ประเมินผลด้วยระบบอักษร S และ U ผู้ฟ้องคดีจะยังไม่พ้นสถานภาพนักศึกษา แต่ถ้าตีความตามความเห็นของสำนักทะเบียนและประมวลผลที่ระบุว่าการนับ ๒๔๐ หน่วยกิต ตามข้อ ๑๖.๘.๔ ของข้อบังคับดังกล่าว ต้องรวมหน่วยกิตของกระบวนวิชาเรียนที่ประมวลผลด้วยอักษร S และ U ซึ่งหากตีความเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีคาดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องพ้นสถานภาพนักศึกษา และเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีแนวโน้มและความมั่นใจเป็นอย่างสูงว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถสำเร็จการศึกษาได้อย่างแน่นอนหากผู้ฟ้องคดีได้ลงทะเบียนเรียนเพิ่มอีก ๖ หน่วยกิต ใน ๑ ภาคการศึกษา คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์ได้มีหนังสือถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อเสนอให้พิจารณาวินิจฉัยการพ้นสถานภาพนักศึกษาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีการตีความข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๑๖.๘.๔ ต่างกัน จึงมีคำสั่งให้กองการเจ้าหน้าที่พิจารณาตีความข้อบังคับดังกล่าว ต่อมา ผู้อำนวยการกองบริการการศึกษามีหนังสือถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่า การนับกระบวนวิชาเรียนที่เคยได้ลงทะเบียนเรียนและได้รับลำดับชั้นมาแล้วตามข้อ ๑๖.๘.๔ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ นั้น น่าจะไม่นับหน่วยกิตของกระบวนวิชาเรียนที่กำหนดให้วัดและประเมินผลด้วยอักษร S และ U รวมเข้าด้วยกัน และเสนอให้มีการนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามเสนอ ต่อมาที่ประชุมคณะบดีครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ได้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวและมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพนักศึกษาตามข้อ ๑๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๑๖.๘.๔ แล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อนักศึกษาได้ลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนมาแล้ว ๒๔๐ หน่วยกิตสำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิตสำหรับหลักสูตร ๕ ปี ยังมีค่าลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึง ๒.๐๐ ก็จะต้องพ้นสถานภาพนักศึกษา ส่วนข้อความ “และได้รับลำดับชั้น” เป็นข้อความที่ขยาย “เมื่อได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียน” เพราะการจะนับเป็นเงื่อนไขการพ้นสถานภาพนักศึกษาตามข้อนี้ได้ กระบวนวิชาทุกวิชาที่ลงทะเบียนเรียนจะต้องมีการวัดและประเมินผลการศึกษาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ชัดเจนว่ากระบวนวิชาเรียนที่วัดและประเมินผลได้อักษร P หรือ I จะยังไม่นำมาคิดหน่วยกิตสะสม ซึ่งการวัดและประเมินผลการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีมีทั้งที่เป็นค่าลำดับชั้น A, B, C, D และ F (ตามข้อ ๑๓.๕) และอักษร S หรือ U (ตามข้อ ๑๓.๖) อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดียังกำหนดให้นักศึกษาลงทะเบียนเรียนในแต่ละภาคการศึกษาจำนวน ๘ หน่วยกิต ถึง ๒๒ หน่วยกิต นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขการพ้นสถานภาพนักศึกษาในกรณีอื่นอีก เช่น เมื่อนักศึกษาลงทะเบียนเรียนครบสองภาคการศึกษาปกติแล้วยังมีค่าลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึง ๑.๕๐ ก็ต้องพ้นสถานภาพนักศึกษา หรือเมื่อเรียนมาแล้วครบสี่ภาคการศึกษาปกติยังมีค่าลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมด





ไม่ถึง ๑.๗๕ ก็ต้องพ้นสถานภาพนักศึกษา ซึ่งในจำนวนกระบวนวิชาที่ลงทะเบียนเรียนนี้จะมีกระบวนวิชาภาษาอังกฤษพื้นฐานที่วัดและประเมินผลด้วยอักษร S และ U อยู่ด้วย ดังนั้นเจตนารมณ์ในการนับหน่วยกิตสะสมของข้อบังคับดังกล่าวก็คือนับรวมกระบวนวิชาเรียนที่วัดและประเมินผลด้วยอักษร S และ U ด้วย อีกทั้ง เกณฑ์ขั้นต่ำของทบวงมหาวิทยาลัยสำหรับหลักสูตรปริญญาตรี คือ ๑๒๐ หน่วยกิตและ ๑๕๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๕ ปี ตามลำดับได้นับหน่วยกิตสะสม (CA) ทั้งกระบวนวิชาเรียนที่วัดและประเมินผลด้วยอักษร S และ U จึงควรที่คิติดหน่วยกิตสะสม (CA) ของอักษร S และ U ด้วย หลังจากนั้นรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ปฏิบัติราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๑๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดว่า นักศึกษาจะพ้นสถานภาพนักศึกษาด้วยเหตุ คือ เมื่อได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนและได้รับลำดับชั้นมาแล้วถึง ๒๔๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๕ ปี ยังมีคำสั่งลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึง ๒.๐๐ เงื่อนไขแห่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้นักศึกษาพ้นสถานภาพนักศึกษาตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีอยู่สองประการประกอบกัน กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง นักศึกษาได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนและได้รับลำดับชั้นมาแล้วถึง ๒๔๐ หน่วยกิตสำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิตสำหรับหลักสูตร ๕ ปี ประการที่สอง นักศึกษาผู้นั้นมีคำสั่งลำดับชั้นสะสมเฉลี่ยทั้งหมดไม่ถึง ๒.๐๐ และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ตามข้อ ๑๖.๘.๔ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๑๖.๘.๔ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขประการที่หนึ่งที่ว่า นักศึกษาได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนและได้รับลำดับชั้นมาแล้วถึง ๒๔๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๕ ปี นั้น มีความหมายที่แท้จริงว่านักศึกษาได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนทั้งที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบลำดับชั้นและตามระบบตัวอักษร S และ U และได้มีการวัดและประเมินผลการเรียนกระบวนวิชาเรียนเหล่านั้นโดยสมบูรณ์แล้ว มีจำนวนถึง ๒๔๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๕ ปี ไม่ได้หมายความว่านักศึกษาได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบลำดับชั้นและได้มีการวัดและประเมินผลการเรียนกระบวนวิชาเหล่านั้นโดยได้รับลำดับชั้นเป็น A, B, C, D, หรือ F แล้วมีจำนวนถึง ๒๔๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๔ ปี และ ๓๐๐ หน่วยกิต สำหรับหลักสูตร ๕ ปี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนทั้งที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบลำดับชั้นและตามระบบตัวอักษร S และ U ตั้งแต่ภาคการศึกษาที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๓๘ จนถึงภาคการศึกษาที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๔ มีจำนวน ๓๐๒ หน่วยกิตเป็นกระบวนวิชาที่ได้มีการวัดและประเมินผลการเรียนโดยสมบูรณ์แล้วจำนวน ๒๔๗ หน่วยกิต



ในจำนวนนี้เป็นกระบวนวิชาที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบลำดับขั้น ๒๓๕ หน่วยกิต และกระบวนวิชาที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบตัวอักษร S และ U ๑๒ หน่วยกิต กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนทั้งที่มีการวัดและประเมินผลตามระบบลำดับขั้นและตามระบบตัวอักษร S และ U และได้มีการวัดและประเมินผลการเรียนกระบวนวิชาเหล่านั้นโดยสมบูรณ์แล้วมีจำนวนถึง ๒๔๐ หน่วยกิตแล้ว และมีค่าลำดับขั้นเฉลี่ยสะสมทั้งหมดเพียง ๑.๙๕ เท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพ้นสถานภาพนักศึกษาเนื่องจากมีผลการศึกษาดำเนินการตามที่กำหนดในข้อ ๑๖.๘.๔ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพนักศึกษา จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๑)

### ๕.๓ การออกคำสั่งให้ออกจากการเป็นนักเรียน

การพิจารณาสั่งลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากจะต้องพิจารณาให้ได้ว่ามีความมีการกระทำอันมีลักษณะเป็นความผิดตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว โทษที่จะลงแก่นักเรียนหรือนักศึกษาผู้กระทำผิดจะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ด้วย<sup>๔๐๐</sup> หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้พิจารณาออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดโดยไม่เป็นไปตามขอบเขตและลักษณะของโทษตามที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ กำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๔๐๐</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๕ โทษที่จะลงแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่กระทำผิดมี ๕ สถาน ดังนี้

๕.๑ ว่ากล่าวตักเตือน

๕.๒ ทำกิจกรรม

๕.๓ ทำทัณฑ์บน

๕.๔ พักรการเรียน

๕.๕ ให้ออก

ข้อ ๖ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาดังต่อไปนี้พิจารณาลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษา

๖.๑ ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม และทำทัณฑ์บน

๖.๒ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ สำหรับโทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม ทำทัณฑ์บน และพักรการเรียน

๖.๓ ระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี สำหรับโทษทุกสถาน



### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แอบถ่ายได้กระโปรงของครูผู้สอนซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา แต่เพื่อเห็นแก่นาคตของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีลาออกเพื่อแลกกับการไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา อีกทั้งห้ามไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเรียน เข้าสอบ และเข้ามาภายในบริเวณโรงเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สัญญาว่าจะหาโรงเรียนใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีต้องการเรียนที่โรงเรียนเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลให้สถานศึกษาปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีได้ระบุไว้ชัดแจ้งให้การกระทำผิดอาญาเป็นความผิดที่โรงเรียนหรือสถานศึกษาสามารถลงโทษได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำผิดตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าว<sup>๑๒</sup> เห็นว่า ล้วนแต่เป็นการกระทำอันเนื่องมาจากความประพฤติของผู้กระทำผิดที่ไม่รักษาระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการทั้งสิ้น ดังนั้น การจะพิจารณานักเรียนหรือนักศึกษาคนใดกระทำความผิดและสมควรถูกลงโทษตามระเบียบดังกล่าวหรือไม่ จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทของความผิดเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงผลของการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียหายต่อชื่อเสียงของครู อาจารย์ โรงเรียนหรือสถานศึกษา รวมทั้ง ตัวนักเรียนผู้กระทำผิดหรือไม่ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาผลการกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้แล้วเห็นได้ชัดว่า การที่ผู้ฟ้องคดีใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แอบถ่ายได้กระโปรงของครูผู้สอนเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความประพฤติที่ไม่เคารพครูอาจารย์ ดูหมิ่นไม่ให้เกียรติครูผู้สอน ทำให้ได้รับความอับอาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องผิดกฎระเบียบของโรงเรียนอย่างร้ายแรง เข้าข่ายเป็นความผิดที่สามารถลงโทษได้ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษที่จะใช้กับผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นโทษที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ กำหนดไว้ ซึ่งตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ พิจารณาลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษาได้ ได้แก่ โทษว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรม ทำทัณฑ์บน และพักการเรียนเท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะกล่าวอ้างว่า การให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากโรงเรียนเป็นการเยียวยา

<sup>๑๒</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓  
ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การกระทำผิด” หมายความว่า การที่นักเรียนหรือนักศึกษาประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาหรือของกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๕

ฯลฯ

ฯลฯ



แทนการลงโทษเพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดี และครูผู้เสียหายทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นธรรม ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ นอกจากผู้ฟ้องคดีจะมีได้ขอลาออกจากโรงเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนก็เนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดระเบียบข้อบังคับของโรงเรียน ซึ่งแม้จะมีใช่เป็นโทษที่ทางโรงเรียนกำหนดให้ต้องถูกล้อออกก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนก็เนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ไปศึกษาต่อที่โรงเรียนอื่น จึงเท่ากับเป็นการลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ข้างต้นโดยปริยาย อันเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ แต่โดยที่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสาเหตุมาจากการเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ คลาดเคลื่อนไปว่า การให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากโรงเรียนเดิมและให้ไปเรียนที่โรงเรียนอื่นซึ่งเป็นโรงเรียนในเครือเดียวกันนั้น สามารถกระทำได้ ประกอบกับวิธีการแก้ไขปัญหาคำพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือว่าเป็นความปรารถนาดีที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่ใช้ความรุนแรง โดยคำนึงถึงประโยชน์และอนาคตของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล มีหนังสือชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือปฏิบัติให้ถูกต้องในโอกาสต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๕/๒๕๕๐)

**ข้อสังเกต** เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “นักเรียน” ไว้ในข้อ ๒ โดยให้ความหมายถึงบุคคลซึ่งกำลังรับการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาทั้งที่อยู่ในโรงเรียนของรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ ดังนั้น ไม่ว่านักเรียนในโรงเรียนของรัฐหรือโรงเรียนของเอกชน จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับข้างต้นเช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงย่อมสามารถนำแนวทางในการสั่งลงโทษนักเรียนตามคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ซึ่งเป็นกรณีการลงโทษนักเรียนของโรงเรียนเอกชน มาปรับใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการในการสั่งลงโทษนักเรียนของโรงเรียนของรัฐได้เช่นเดียวกัน



## คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

### ๑. กรณีเกี่ยวกับการขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัตินั้น คงมีผลเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นคำขอ ดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิข้าราชการไม่ให้ยื่นคำขอแก้ไข วัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้หน่วยงาน ในสังกัด สํารวจและเสนอรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอายุครบ ๖๐ ปี ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้พิจารณาหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้วตัดชื่อผู้ฟ้องคดีออก เนื่องจาก ก.พ. ๗ ระบุว่าผู้ฟ้องคดี เกิดเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๔๘๕ จึงเป็นผู้ที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ต่อมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งรายชื่อข้าราชการ ตำรวจที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ และพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบและให้แจ้งผู้มีรายชื่อรับทราบแล้วรายงานต่อสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติโดยผ่านผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลภายในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่าหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือผู้มีรายชื่อ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบถึง รายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ และเมื่อพ้น กำหนดเวลาดำเนินการตามหนังสือข้างต้นแล้ว สำนักงานกำลังพลได้มีหนังสือเร่งรัดให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามหนังสือดังกล่าวอีกครั้ง โดยให้จัดส่งหลักฐานภายในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเร่งรัดและได้แจ้งเวียนบัญชีรายชื่อแล้ว แต่ปรากฏว่าบัญชีที่ส่งมานั้นมีเอกสารไม่ครบถ้วน โดยมีเพียงหน้าแรกของเอกสารซึ่งไม่มีชื่อ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบว่า มีรายชื่อของตนรวมอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว รวมทั้ง ไม่ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อ จนเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ เวียนบัญชีรายชื่อ ข้าราชการตำรวจที่จะต้องพ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ โดยปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีในลำดับที่ ๒๕๖ เกิดวันที่ ๗ กันยายน ๒๔๘๕ อายุครบ ๖๐ ปี วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบข้อเท็จจริงและเห็นว่าหนังสือสำนักงานตำรวจ แห่งชาติฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักฐานตามทะเบียนประวัติ ฉบับที่เก็บรักษาไว้ที่หน่วยงานต้นสังกัด ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๕



ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอแก้ไขต่อผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล แต่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลมีคำสั่งไม่เสนอคำขอแก้ไขให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาโดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นขอแก้ไขภายในระยะเวลา ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งว่าจะเป็นผู้ที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ยกเลิกคำสั่งที่ไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดี

ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกยอมรับการเกษียณอายุราชการของตนตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อประสงค์จะขอรับบำนาญ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อน ซึ่งกรมบัญชีกลางได้อนุมัติจ่ายบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดีโดยยึดถือหลักฐานวันเดือนปีเกิดตาม ก.พ. ๗ ฉบับที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเก็บรักษาไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง<sup>๔๐๓</sup>

ทะเบียนประวัติของข้าราชการถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๔<sup>๔๐๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า ดังนั้น บทบัญญัติข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่บัญญัติตัดสิทธิข้าราชการผู้ไม่ได้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ภายในกำหนดเวลาที่จะยื่นคำขอแก้ไขไม่ได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และไม่มีผลใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการได้อีกต่อไป ส่วนกำหนดเวลาตามข้อ ๑๐ ของระเบียบฉบับเดียวกันที่กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติให้กระทำภายใน ๖ เดือนนั้น คงมีผลเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นคำขอดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิข้าราชการไม่ให้ยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติเมื่อพ้นระยะเวลาแล้วเช่นกัน

<sup>๔๐๓</sup> คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

<sup>๔๐๔</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นที่บันทึกไว้ปรากฏได้



เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ที่แจ้งเวียนบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบสถานภาพของข้าราชการตำรวจที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีที่จะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ แต่ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ เร่งรัดให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว และได้แจ้งเวียนต่อหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ทราบ และปรากฏว่าบัญชีรายชื่อที่แจ้งเวียนมีเพียงหน้าแรก ซึ่งไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับรู้ว่า มีชื่อของตนรวมอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว รวมทั้งไม่ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุไว้ในบัญชี ประกอบกับหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้เคยแจ้งต่อผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลตั้งแต่วันที่ ๒๕๔๑ ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ จึงไม่มีผู้ใดตั้งใจสงสัยในบัญชีรายชื่อ และเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงจากหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่แจ้งเวียนบัญชีรายชื่อข้าราชการที่ต้องพ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเพิ่งได้รับแจ้งรายชื่อและวัน เดือน ปีเกิดของตนที่ผ่านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุตามข้อ ๙ วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ ตามหนังสือดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเดือนเกิดของตนเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำขอแก้ไขภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าวแล้ว

ดังนั้น การที่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลไม่เสนอคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณา โดยอ้างว่าล่วงเลยระยะเวลาที่จะยื่นคำขอและส่งคำขอคืนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลนำเอาระยะเวลาเพื่อเร่งรัดข้าราชการในการยื่นคำขอแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติมาพิจารณาตัดสินสิทธิการขอแก้ไขเดือนเกิดอันเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกับข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้พิจารณาและวินิจฉัยคำขอแก้ไขเดือนเกิดในทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดี ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนประวัติข้าราชการฯ เพื่อเสนอคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมหลักฐานต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ การที่ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่ได้ดำเนินการเสนอคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด แต่กลับมีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเมื่อล่วงเลยระยะเวลาตามที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว จึงไม่สามารถยื่นคำขอได้นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทำบันทึกยอมรับการเกษียณอายุราชการของตนตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีการเบิกจ่ายบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนนั้น ผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันว่าตนเกิดวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จริง ตามที่ยื่นคำขอแก้ไขเดือนเกิด โดยมีได้มีเจตนายอมรับการถูกต้องของวัน เดือน ปีเกิดตามที่ปรากฏใน ก.พ. ๗ ฉบับที่หน่วยงานเก็บรักษาไว้ ดังนั้น ประเด็นเรื่องความถูกต้องของวัน เดือน ปีเกิดใน ก.พ. ๗ ที่คู่กรณีโต้แย้งกันจึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดต่อไป ส่วนการรับบำนาญของผู้ฟ้องคดียอมเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ เนื่องจากได้มีการประกาศให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการแล้ว และยังไม่มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศดังกล่าว พินิจพิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่รับพิจารณาคำขอแก้ไขเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลส่งคำขอแก้ไขเดือนเกิดในทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นไว้แล้วให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยพลัน และให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้า (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๐๕๑/๒๕๕๖)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

### ๒.๑ การขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิการเข้าที่ราชพัสดุ

เมื่อมีหลักฐานแสดงให้เห็นการมีอยู่ของเอกสารทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุ แต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ได้พิจารณาถึงการมีอยู่ของทะเบียนผู้เช่าดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังมีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓<sup>๔๐๔</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๓<sup>๔๐๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๔๐๕-๔๐๖</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๓ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๘ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้ว ต้องไม่เกินหกสิบวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอไม่ว่าจะเป็นกรณีมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๒๕ ถ้าผู้มีคำขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริงและร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้ และแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องเรียนทราบ





### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีในฐานะตัวแทนศูนย์ประสานงานร้องทุกข์ทางปกครอง กรณีที่ราชพัสดุตลาดใหม่ดอนเมืองมีหนังสือขอให้กรมธนารักษ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองจำนวน ๕ รายการ โดยในรายการลำดับที่ ๒ ได้แก่ ทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ตั้งของบ้านเลขที่ ๒๐๙ ราย นาย ช. แต่กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีเอกสารลำดับที่ ๒ ไม่มีเอกสารตามที่ขอ เนื่องจากขณะนี้ นาย ช. ยังมีได้เป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุ แต่เป็นผู้ที่จะได้รับโอนสิทธิการเช่าอาคารราชพัสดุแทน นาง ล. แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อว่าไม่มีเอกสารดังกล่าว จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าไม่มีเอกสารตามที่ร้องเรียนให้ตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มิได้เป็นคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นแต่เพียงการแจ้งคำสั่งของกรมธนารักษ์เท่านั้น จึงได้มีหนังสือแจ้งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ยืนยันการใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีและอธิบดีกรมธนารักษ์ไปชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วมีมติว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ตรวจสอบ ทั้งนี้ ได้มีประกาศของกรมธนารักษ์ว่า นาย ช. ได้ประสงค์จะขอรับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุนี้สืบแทน นาง ล. และมีหนังสือแจ้งอนุญาตให้ นาย ช. เป็นผู้ได้รับโอนสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุแทน นาง ล. รวมทั้งใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมอนุญาตโอนสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นเอกสารสนับสนุนการมีอยู่ของเอกสารทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ตั้งของบ้านเลขที่ ๒๐๙

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้ แต่หากข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนมีเพียงพอที่จะประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารอีก และเมื่อพิจารณาจากเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีอ้างยืนยันถึงการมีอยู่ของทะเบียนผู้เช่าที่ราชพัสดุ รายนาย ช. คือ ประกาศกรมธนารักษ์ที่ประกาศให้ทราบว่า นาย ช. ได้ประสงค์จะขอรับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุนี้สืบแทน นาง ล. และหนังสือของกรมธนารักษ์ที่แจ้งอนุญาตให้ นาย ช. เป็นผู้ได้รับโอนสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุแทน นาง ล. รวมทั้งใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียม

---

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยินยอมให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนได้ ไม่ว่าจะ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม





ร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหาและให้ข้อกล่าวหาตกไป โดยเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ ขอดตรวจและคัดสำเนาเอกสารไต่สวนข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนพร้อมความเห็นทั้งหมดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ได้ส่งสรุปข้อเท็จจริง ข้อพิจารณาและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่จนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ แต่อย่างใด

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ตามหลักการของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องการให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เสมอ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานของรัฐประเภทใด ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ นั้น จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอดตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น



ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ นี้ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้อามาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามหรือให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบด้วย ซึ่งมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน... (๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการเปิดเผยต่อผู้อื่น... จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ นั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน เมื่อไม่ปรากฏว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด แต่ในทางกลับกันผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้สิ้นสงสัย และเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐและมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑ และที่ อ.๔๒๗/๒๕๕๑)



## บทที่ ๒๙

### คดีปกครองเกี่ยวกับการประมง

#### ๑. การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง

การออกประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่ง ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศดังกล่าวเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เพียงแต่เพิ่มเติมแผนที่แนบท้าย กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงเท่านั้น ประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนในเขตจังหวัดปัตตานีได้รับความเดือดร้อน เพราะเป็นการห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำประมงโดยเด็ดขาด และประกาศดังกล่าวก็ขัดต่อมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผลการศึกษาวิจัยของอธิบดีกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พบว่าเครื่องมืออวนรุนมีลักษณะที่ทำให้สามารถจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่หน้าดินได้ ซึ่งจะมีกลุ่มลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจปนอยู่ด้วย หากปล่อยให้ลูกสัตว์น้ำเหล่านี้เจริญเติบโตจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่าประกอบกับตัวสีซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่ติดกับอวนรุนทำให้น้ำทะเลขุ่น ส่งผลกระทบต่อประมงพื้นบ้านบริเวณชายฝั่งด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศ



ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ โดยท้ายประกาศมีแผนที่กำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ทำการประมงประกอบกับเรือยนต์ไว้ชัดเจน จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและอาชีพประมงพื้นบ้านได้แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศพิพาท ประกาศดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๑/๒๕๕๙)

## ๒. การออกประกาศกำหนดเวลาห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาวางไข่

การออกมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการของทางราชการ เพื่อให้เจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ประกอบอาชีพทำการประมงได้รับ ไม่ถือว่ากระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศมาตรการในเรื่องนี้ จึงชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือตามที่กำหนดทำการประมงตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ของทุกปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำการประมงได้โดยสิ้นเชิงเป็นเวลาหลายเดือน อันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีและชาวประมงใน ๓ จังหวัดที่กำหนด จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ พบว่าในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นสถานที่วางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจ



ที่สำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว และได้ปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดเพิ่มขึ้นจากประกาศฉบับเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำ ประกาศดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้ว่าจะกระทบต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงระยะเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือออกทำการประมงนอกพื้นที่หรือใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ต้องห้ามได้ จึงมิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการออกประกาศดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติประเภทสัตว์น้ำให้ยั่งยืนซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะในช่วงระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนดเฉพาะเท่านั้น ไม่มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและอาชีพ ดังนั้น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๔๗)







## คดีปกครองเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

### ๑. กรณีเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

แม้ศาลจะให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแพ่งการแสดงเจตนาของจำเลยได้ แต่การจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามคำพิพากษาก็ต้องจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด หนิติกรรมจึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปฏิเสธการจดทะเบียนโอนที่ดินตามคำสั่งศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมเสียค่าธรรมเนียมตามที่เจ้าพนักงานที่ดินเรียกเก็บ จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำคำพิพากษาศาลฎีกาที่พิพากษาให้ผู้จะขายซึ่งผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทให้โจทก์ โดยหากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแพ่งการแสดงเจตนาของจำเลยมาดำเนินการจดทะเบียนโอนตามคำสั่งศาลต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่จังหวัดขอนแก่นได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในโซน ๐๓ บล็อก A ล็อต ๑.๑, ๑.๒ และ ๔ รวมราคาประเมิน ๑,๙๔๓,๔๐๐ บาท ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการโอน ๓๘,๘๖๘ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนวณเงินค่าธรรมเนียมจากทุนทรัพย์ในคดีคือ ๒๒๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากนิติกรรมการซื้อขายสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ได้มีการชำระเงินให้แก่ผู้ขายในปี ๒๕๓๓ แล้ว และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเพื่อจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่ไม่สามารถจดทะเบียนโอนในขณะนั้นได้เพราะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำบังคับให้ผู้จะขายจดทะเบียนโอนย้อนหลังนับแต่เวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างในคำฟ้อง จึงต้องนำหลักกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ การประเมินราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีจึงจะชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ดำเนินการจดทะเบียนให้จึงไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยประเมินราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๓๓

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำพิพากษาของศาลฎีกาซึ่งวินิจฉัยให้ผู้จะขายซึ่งเป็นฝ่ายผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาท จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแพ่งการแสดงเจตนาของจำเลยมาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ



จดทะเบียนโอนที่ดินตามคำสั่งศาล ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับจดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าว โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์โดยคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้อยู่ในขณะที่มีการจดทะเบียนโอนคดีนี้ คือวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพราะในขณะที่ยื่นฟ้องสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ทรงสิทธิตามสัญญาจะซื้อจะขายซึ่งเป็นบุคคลสิทธิระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้จะขาย ยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วการจะได้กรรมสิทธิ์ตามคำพิพากษาก็ต้องจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด นิติกรรมจึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจดทะเบียนโอนที่ดินตามคำสั่งศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ยอมเสียค่าธรรมเนียมตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายแล้ว ในส่วนของการเรียกเก็บภาษีเงินได้จากการจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๙ ทวิ<sup>๔๐๗</sup> แห่งประมวลรัษฎากร และประสงค์จะโต้แย้งเรื่องภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑)<sup>๔๐๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๖)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

แม้การขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยอ้างว่าการจดทะเบียนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการจดทะเบียนและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในการใช้ทางพิเศษจากผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

### <sup>๔๐๗</sup> ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๔๙ ทวิ ในกรณีที่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยมีหรือไม่มีคำตอบแทน ไม่ว่าจะราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเป็นอย่างไรก็ตาม ให้เจ้าพนักงานประเมินกำหนดราคาขายอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นราคาที่ใช้อยู่ในวันที่มีการโอนนั้น

### <sup>๔๐๘</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๗ ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทคดีแพ่งในเรื่องต่อไปนี้

(๑) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

ฯลฯ

ฯลฯ



ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ได้มีการยกเลิกการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ทำให้เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งตาม มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป

ปัญหาว่ากิจการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีลักษณะเป็นกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรตามมาตรา ๗๗/๕<sup>๙๙</sup> แห่งประมวลรัษฎากร และศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามลำดับ มิใช่เป็นอำนาจของศาลปกครอง

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้บริการทางพิเศษ โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จัดให้มีขึ้นตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ โดยผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าผ่านทางเพื่อใช้ทางพิเศษมาตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดให้บริการ โดยไม่ต้องเสียค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔ ยกเลิกภาษีการค้าและให้ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทน มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยได้ไปจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มต่อกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เรียกเก็บค่าภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมจากค่าผ่านทางจากผู้ใช้บริการทางพิเศษจากที่เคยชำระอยู่แต่เดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการจัดให้ใช้ทางพิเศษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการให้บริการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้ทางพิเศษและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

#### <sup>๙๙</sup> ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๗๗/๕ ในกรณีที่มีปัญหาว่ากิจการใดเป็นการขายสินค้าหรือการให้บริการให้อธิบดีมีอำนาจวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของอธิบดีให้ถือเป็นที่สุด

#### <sup>๑๐๐</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๗ ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งในเรื่องต่อไปนี้

- (๑) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร
- (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร
- (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร
- (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร
- (๕) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้การขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้างว่าการจดทะเบียนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการจดทะเบียนและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในการใช้ทางพิเศษจากผู้ฟ้องคดี จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่าได้มีการยกเลิกการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ทำให้เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ส่วนปัญหาว่ากิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรตามมาตรา ๗๗/๕ แห่งประมวลรัษฎากร และศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากรฯ ตามลำดับ มิใช่เป็นอำนาจของศาลปกครองพิพากษาไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕/๒๕๔๖)

๓. กรณีเกี่ยวกับการบริการประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ซ้ำซ้อน

เมื่อการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอ ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงมีดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับกรณีที่มีผู้ชำระภาษีในที่ดินแปลงเดียวกันซ้ำซ้อน โดยต่างฝ่ายต่างอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวอันเป็นการโต้แย้งสิทธิครอบครองในที่ดิน มิได้มีข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอที่จะตัดสินชี้ขาดว่าฝ่ายใดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และการที่จะรับชำระภาษีไว้แต่เพียงฝ่ายเดียวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยหากฝ่ายนั้นมีหน้าที่ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่แต่ไม่ชำระ อาจต้องรับผิดชอบเงินเพิ่ม ดังนั้น การที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอรับประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากนาย ป. ซ้ำซ้อนกับของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้อ้างว่าได้ทำประโยชน์ และได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยตลอด และแนะนำให้คู่กรณีนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อวินิจฉัยว่าฝ่ายใดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว



เมื่อคดียุติฝ่ายใดที่ไม่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ก็สามารถดำเนินการยื่นคำร้องขอรับเงินคืนได้ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงถือว่าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอได้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอบ้านดง จังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ (ภ.บ.ท.๕) และรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากนาย ป. ในที่ดินแปลงเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์และได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยตลอด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการรับการประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ภ.บ.ท.๕) และใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ฉบับลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ของนาย ป.

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๖<sup>๔๑๑</sup> และมาตรา ๗<sup>๔๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ คือ เจ้าของที่ดินซึ่งได้แก่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เมื่อที่พิพาทเป็นที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ เดิมอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเอกชนไม่มีสิทธิที่จะถือครองหรือได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติตาม มาตรา ๒๖ (๔)<sup>๔๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้ที่พิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ผู้ฟ้องคดีและนาย ป. ต่างอ้างว่าได้ครอบครองที่พิพาท จึงถือ

<sup>๔๑๑-๔๑๒</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

<sup>๔๑๓</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติสวนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ



ได้ว่าเป็นการอ้างความเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ และในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ ซึ่งย่อมมีดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีเห็นได้ว่าทั้งผู้ฟ้องคดีและนาย ป. ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทอันเป็นการโต้แย้งสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท มิได้เป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ประกอบกับอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะตัดสินชี้ขาดว่าฝ่ายใดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาทตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และการที่จะรับชำระภาษีไว้แต่เพียงฝ่ายเดียวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยหากฝ่ายนั้นมีหน้าที่ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่แต่ไม่ชำระอาจต้องรับผิดชอบเงินเพิ่ม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากนาย ป. ชำ้ซ้อนทับของผู้ฟ้องคดี และแนะนำให้คู่กรณีนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อวินิจฉัยว่าฝ่ายใดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทดีกว่ากัน เมื่อคดียุติฝ่ายใดที่ไม่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ก็สามารถดำเนินการยื่นคำร้องขอรับเงินคืนได้ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับประเมินภาษีและรับชำระภาษีบำรุงท้องที่จากนาย ป. จึงมิได้เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินอย่างหนึ่งเพื่อนำเข้าเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตน และในการรับประเมินภาษีและรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีอำนาจเพียงการออกหลักฐานแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) และใบเสร็จรับเงินให้แก่นาย ป. ซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ ในที่ดินซึ่งนาย ป. จะนำไปอ้างได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านาย ป. นำหลักฐานการชำระภาษีบำรุงท้องที่ไปยื่นขอประทานบัตรเหมืองแร่ซ้ำซ้อนกับผู้ฟ้องคดี และเป็นเหตุให้เกิดกรณีพิพาทตามมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย นั้น เห็นว่า ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลใช้สิทธิตามกฎหมาย ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถือว่าเป็นความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับประเมินภาษีตามแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ภ.บ.ท. ๕) และรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากนาย ป. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑/๒๕๕๑)



๔. กรณีเกี่ยวกับการประกาศยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ลูกจ้างที่ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ในการออกกฎหรือกำหนดหลักเกณฑ์ใดเพื่อใช้บังคับกับบุคคลที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติอย่างเดียวกัน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาให้กฎหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อบุคคลข้างต้นโดยเท่าเทียมกัน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๑๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุฟ้องว่า อธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๒) ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการสำหรับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ลูกจ้างที่ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งออกจากงานเพราะเกษียณอายุที่จะมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ตามประกาศฉบับดังกล่าว จะต้องเป็นลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ ต่อมารัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ร้องขอให้ทบทุนหลักเกณฑ์ข้างต้นใหม่ เนื่องจากมีลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปก่อนหน้านั้นแต่ไม่อยู่ในเงื่อนไขได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ เพราะเกษียณอายุในขณะที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงพิจารณาออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๕๙) ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศอธิบดีกรมสรรพากรฯ (ฉบับที่ ๕๒) โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่ได้รับการยกเว้นภาษีต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ (เป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘)) ถึงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ (เป็นวันที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรฯ (ฉบับที่ ๕๒) มีผลใช้บังคับ) แม้ว่าจะเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปีก็ตาม และต่อมาได้ออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ ๘๐) ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศอธิบดีกรมสรรพากรฯ (ฉบับที่ ๕๙) โดยในข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดให้ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้กรณีออกจากงานเพราะเกษียณอายุต้องเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

<sup>๑๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน



ระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ (เป็นวันที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ ๕๙) มีผลใช้บังคับ) และได้ออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีระยะเวลาทำงานกับนายจ้างก่อนเกษียณอายุไม่น้อยกว่าห้าปี แม้ว่าจะเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่ครบห้าปีก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุโดยมีระยะเวลาทำงานกับนายจ้างก่อนเกษียณอายุมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ ๕๐) เนื่องจากสมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภายหลังวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามหลักเกณฑ์ของประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ ๕๐) เห็นได้ว่า ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยทำงานอยู่กับนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และเกษียณอายุก่อนการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครบห้าปี แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพก่อนวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ กลุ่มที่ ๒ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ และกลุ่มที่ ๓ ลูกจ้างที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลังวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศกำหนดไว้ในข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศฉบับดังกล่าว ให้ลูกจ้างกลุ่มที่ ๒ ที่สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพระหว่างวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ เท่านั้น มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เมื่อต้องออกจากงานเพราะเกษียณอายุ ทั้งที่ลูกจ้างทั้งสามกลุ่มเกษียณอายุโดยมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยทำงานกับนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และได้ออกจากงานเพราะเกษียณอายุก่อนการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพครบห้าปีเหมือนกัน จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนข้อ ๑ (๑) (ข) ของประกาศข้างต้น โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ มีคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๘/๒๕๔๙)

๕. กรณีเกี่ยวกับการขอคืนเงินค่าค่าขอ ค่าจดทะเบียน และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการยกเลิกการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินต้องเพิกถอนรายการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ดำเนินการให้แก่ผู้ขอจดทะเบียนไปแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีได้เกิดขึ้นจากความผิดพลาดหรือการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานที่ดิน หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าพนักงานที่ดิน ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินและกรมที่ดินต้องคืนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินไว้โดยชอบด้วย





กฎหมาย แต่ต่อมา รายการจดทะเบียนนั้นต้องถูกเพิกถอนคืนให้แก่ผู้จดทะเบียน  
 ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่คืนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนที่ดิน  
 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จดทะเบียน จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)  
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาด  
 ของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนครศรีธรรมราช แล้วนำไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม  
 โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากเจ้าของที่ดินเป็นของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด  
 นครศรีธรรมราช (ผู้ร้องสอด) ในการนี้ผู้ร้องสอดได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนตาม  
 กฎหมายจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าค่าขอ ๕ บาท ค่าจดทะเบียน ๕๔,๙๙๘ บาท ค่าภาษีเงินได้  
 บุคคลธรรมดา ๙๗,๔๖๘ บาท ต่อมา ผู้ร้องสอดได้เพิกถอนรายการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์  
 ที่ดินที่ได้ดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว สืบเนื่องจากการที่ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนการ  
 ขายทอดตลาดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ร้องสอดคืนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและ  
 นิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวจำนวน ๕๔,๙๙๓ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดี  
 ไม่ได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมไว้ แต่ผู้ร้องสอดกลับมีคำสั่งไม่คืนเงิน  
 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนที่ดินให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ร้องสอดไม่มี  
 อำนาจเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวไว้ คำสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมของผู้ร้องสอดทำให้ผู้ฟ้องคดี  
 เสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้กรมที่ดิน  
 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ร้องสอดสังกัดรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการ  
 ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องสอด และขอให้คืนเงินค่าค่าขอ ค่าจดทะเบียนและค่าภาษีเงินได้  
 บุคคลธรรมดาพร้อมด้วยดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น  
 มีกฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๑๑ เรื่องค่าธรรมเนียม มาตรา ๑๐๓  
 วรรคหนึ่ง<sup>๔๑๔</sup> ซึ่งบัญญัติว่า ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจด  
 ทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุระอื่นๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม  
 และค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้  
 ประกอบกับข้อ ๒ (๗) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน  
 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดว่า ค่าจดทะเบียนสิทธิและ  
 นิติกรรมมีทุนทรัพย์เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมิน

<sup>๔๑๔</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐๓ ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการ  
 ทำธุระอื่นๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตรา  
 ตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้



ทุนทรัพย์กำหนดร้อยละ ๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินมาจากการขายทอดตลาดและได้นำโฉนดที่ดินดังกล่าวมายื่นขอจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อผู้ร้องสอด โดยผู้ร้องสอดได้จดทะเบียนไว้ในประเภทระงับจำนอง (ศาลขายบังคับจำนอง) การจดทะเบียนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินตามมาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ร้องสอดจึงมีหน้าที่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๒ ของจำนวนทุนทรัพย์ ตามข้อ ๒ (๗) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑)ฯ และเมื่อที่ดินดังกล่าวมีราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ กำหนดไว้เป็นเงิน ๒,๗๔๙,๓๕๐ บาท ผู้ร้องสอดจึงได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๔,๙๘๘ บาท การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๔๓ ของผู้ร้องสอดจึงเป็นไปด้วยความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมา เมื่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินโฉนดเลขที่ดังกล่าว เนื่องจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการขายทอดตลาด ทำให้ผู้ร้องสอดต้องเพิกถอนรายการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช การที่รายการจดทะเบียนดังกล่าวต้องถูกเพิกถอนจึงมิได้เกิดขึ้นจากความผิดพลาดคลาดเคลื่อน หรือการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของผู้ร้องสอด หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ร้องสอดไม่ และไม่มิตบัพัญญูแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ผู้ร้องสอดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องคืนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วต่อมารายการจดทะเบียนนั้นต้องถูกเพิกถอนด้วยเหตุใดก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายแล้วไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ร้องสอดต้องคืนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนที่ดินที่เรียกเก็บไว้โดยชอบแล้ว การที่ผู้ร้องสอดมีคำสั่งไม่คืนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๘๔๓ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในส่วนประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องคืนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนโอนที่ดินโฉนดที่พิพาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น เมื่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นเหตุให้ผู้ร้องสอดต้องเพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ดินดังกล่าวที่ได้ดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้วก็ตาม การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว จึงเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชจะมีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาดดังกล่าว เหตุที่ต้องเพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ผู้ร้องสอดได้ดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้วนั้น เกิดจากการที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชมีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการขายทอดตลาดเป็นการขายทอดตลาดที่มีชอบ



ด้วยกฎหมาย ดังนั้น เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงเกิดจากการดำเนินการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดนครศรีธรรมราชที่กระทำโดยมิชอบ หากใช้เกิดจากการกระทำของผู้ร้องสอดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างไรไม่ประกอบด้วยเมื่อเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎรเป็นค่าตอบแทนที่รัฐให้บริการแก่ราษฎร ในการที่จะให้ราษฎรได้สิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยบริบูรณ์ทางทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ทางทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วจากการจดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าวของผู้ร้องสอดก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินดังกล่าว จึงมิใช่กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมโดยไม่ถูกต้อง เช่น เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเกินกว่าที่จะต้องเสียตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หรือโดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้เรียกเก็บได้ ดังนั้น จึงเห็นว่ากรณีนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายได้โดยตรง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงหาจำต้องคืนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินโฉนดพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๔๙)





คดีปกครองเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

๑. กรณีเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับอนุญาตให้มีสัญชาติไทย ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นคนต่างด้าว ตามมาตรา ๔<sup>๑๖</sup> ประกอบกับมาตรา ๕<sup>๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๑๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงไม่สามารถทำงานนอกเหนือจากงานที่คนต่างด้าวสามารถขออนุญาตทำงานได้ ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่าฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเกิด บิดาและมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะรายผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามผู้แปลภาษาภาคสนามต่อจัดหางานจังหวัดตาก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขอตกลงกล่าวของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ สามารถทำงานตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การกำหนดงานให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ไว้ ๒๗ รายการ แต่งานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษาภาคสนามไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>๑๖-๑๗</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"คนต่างด้าว" หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๑๒ การเสียสัญชาติไทยตามหมวด ๒ หรือการกลับคืนสัญชาติไทยตามหมวด ๓ ให้มีผลต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีผลเฉพาะตัว

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๑๒ คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ จะทำงานใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือตามกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ ๒ ซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้ชนกลุ่มน้อยที่มีได้เกิดในประเทศไทยที่จัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่ราบสูง ได้รับสถานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายเพิ่มขึ้นอีก ๓ กลุ่ม คือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เนปาลอพยพ และจีนฮ่ออิสระ รวมทั้งให้บุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในประเทศไทยได้รับสัญชาติไทยด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบคำร้องขอมีสัญชาติไทยของบุตรบุคคลบนพื้นที่สูงต่อเทศบาลเมืองแม่สอด จึงควรจะมีสิทธิในการประกอบอาชีพในราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกับคนต่างด้าวทั่วไปที่ทำงานในประเทศไทย ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ๓๙ อาชีพ ดังนั้น ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ทำได้ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ จึงขัดต่อมาตรา ๔<sup>๔๑๙</sup> มาตรา ๒๖<sup>๔๒๐</sup> มาตรา ๒๗<sup>๔๒๑</sup> มาตรา ๓๐<sup>๔๒๒</sup> และมาตรา ๕๐<sup>๔๒๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษาและเพิกถอนประกาศกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ทำได้ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙

๔๑๙-๔๒๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ตักศิรัความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงตักศิรัความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ กำหนดให้คนต่างด้าวทำงานได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวม ๒๗ อาชีพ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทำงานในตำแหน่งงานที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ทำได้ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยของบุตรบุคคลบนพื้นที่สูงตามมาตรา ๗ ทวิ<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ แล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับอนุญาตให้มีสัญชาติไทย ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ จึงไม่สามารถทำงานนอกเหนือจากงานที่คนต่างด้าวสามารถขออนุญาตทำงานได้ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมฯ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เป็นการฟ้องเพิกถอนกฎตามมาตรา ๕<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเป็นงานที่อยู่

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๗ ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ



นอกเหนือที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ และได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องเพิกถอนกฎดังกล่าวไม่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๒)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้รับอนุญาตจัดหางาน

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานใช้ดุลพินิจออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ยกเลิกสัญญาค้ำประกันของธนาคาร (แบบ จง. ๒ เดิม) และใช้แบบ จง. ๒ ทำกฎกระทรวงนี้แทน เนื่องจากแบบ จง. ๒ เดิม ยังไม่รัดกุมเพียงพอและไม่สามารถบังคับให้ผู้ค้ำประกันปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวได้ทันทีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ หรือกฎหรือระเบียบซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้คนหางานได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงปรับปรุงให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น การออกกฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ที่ประสงค์จะควบคุมดูแลผู้จัดหางานมิให้เอาเปรียบหรือหลอกลวงคนหางาน แม้กฎกระทรวงจะมีข้อความกำหนดให้ธนาคารยอมชำระเงินรวมทั้งดอกเบี้ยตามกฎหมายแทนผู้รับอนุญาตจัดหางานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง โดยจะไม่อ้างข้อโต้แย้งใดๆ และโดยมีต้องเรียกร้องให้ผู้ได้รับอนุญาตชำระก่อน ข้อความดังกล่าวก็มีใช้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้รับอนุญาตหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพียงฝ่ายเดียว เพราะผู้รับอนุญาตที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ หรือกฎกระทรวงหรือระเบียบซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินคืนให้คนหางานที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายอยู่แล้ว ธนาคารซึ่งผูกพันตนตามสัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในฐานะลูกหนี้ ย่อมมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้นายทะเบียนจัดหางานกลางหรือคืนให้คนหางานที่ได้รับความเดือดร้อนทันที





กฎกระทรวงพิพาทได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตจัดหางานรายใหม่ และผู้ที่ใบอนุญาตหมดอายุและยื่นขอต่อใบอนุญาตภายหลังวันดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับใบอนุญาตที่ใช้สัญญาค่าประกันของธนาคารตามแบบ จง. ๒ เดิม กฎกระทรวงที่พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจจัดหางานเพื่อส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ต่อมาได้ถูกอธิบดีกรมการจัดหางาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำหลักประกันมาวางเพิ่มแทนหลักประกันที่ถูกหักคืนให้แก่คนหางานที่ไม่ได้รับการจัดส่งไปทำงานต่างประเทศเพื่อให้ครบจำนวนตามสัญญาค่าประกัน และไม่นำสัญญาค่าประกันของธนาคารตามแบบ จง. ๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมตามแบบทำยกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) มาเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมแบบ จง. ๒ ใหม่ กำหนดให้ธนาคารผู้ค้าประกันยอมผูกพันตนเช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้นต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง และชำระเงินรวมดอกเบี้ยตามกฎหมายภายใน ๗ วัน นับแต่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยไม้อาจโต้แย้งใดๆ และโดยมิต้องเรียกร้องให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานชำระก่อน อีกทั้งยังกำหนดให้กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับผู้รับอนุญาตจัดหางานซึ่งใช้สัญญาค่าประกันของธนาคารตามแบบ จง. ๒ เดิม เป็นการออกกฎกระทรวงที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) รวมทั้งแบบ จง. ๒ ทำยกกฎกระทรวงฉบับนี้ และมีให้นำแบบ จง. ๒ ดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อยู่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ จึงมีอำนาจออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ดังกล่าว ตามมาตรา ๕<sup>๔๒๖</sup> ประกอบกับ มาตรา ๘ วรรคสอง<sup>๔๒๗</sup> และมาตรา ๓๐ วรรคสอง<sup>๔๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและ

<sup>๔๒๖-๔๒๘</sup> พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

มาตรา ๘

ฯลฯ

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

มาตรา ๓๐

ฯลฯ

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



คุ้มครองคนหางานฯ ซึ่งกฎกระทรวงข้างต้นได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจออกกฎกระทรวงดังกล่าวยกเลิกสัญญาค่าประกันของธนาคาร (แบบ จง. ๒ เดิม) และใช้แบบ จง. ๒ ทำกฎกระทรวงนี้แทน เนื่องจากเห็นว่าแบบ จง. ๒ เดิม ยังไม่รัดกุมเพียงพอและไม่สามารถบังคับให้ผู้ค้าประกันปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวได้ทันทีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ หรือกฎหรือระเบียบซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้คนหางานได้รับความเดือดร้อนเสียหาย สมควรปรับปรุงแบบ จง. ๒ ให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้นการออกกฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นที่ประสงค์จะควบคุมดูแลผู้จัดหางานมิให้เอาเปรียบหรือหลอกลวงผู้หางาน แม้กฎกระทรวงจะมีข้อความเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ธนาคารยอมชำระเงินรวมทั้งดอกเบี้ยตามกฎหมายแทนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง โดยจะไม่อ้างข้อโต้แย้งใดๆ และโดยมิต้องเรียกร้องให้ผู้ได้รับอนุญาตชำระก่อน ข้อความที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวก็มิใช่เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้รับอนุญาตหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพียงฝ่ายเดียว เพราะผู้รับอนุญาตที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ หรือกฎกระทรวงหรือระเบียบซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินคืนให้คนหางานที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายอยู่แล้ว ธนาคารซึ่งผูกพันตนตามสัญญาค่าประกันจึงอยู่ในฐานะลูกหนี้ ย่อมมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้นายทะเบียนจัดหางานกลางหรือคืนให้คนหางานที่ได้รับความเดือดร้อนทันที อย่างไรก็ตาม หากนายทะเบียนจัดหางานกลางออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนแก่คนหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวงหรือระเบียบแล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถโต้แย้งอุทธรณ์คำสั่งนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ และถ้ายังไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการกำหนดแบบสัญญาค่าประกันโดยเป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ กฎกระทรวงพิพาทได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตจัดหางานรายใหม่ และผู้ที่ใบอนุญาตหมดอายุและยื่นขอต่อใบอนุญาตภายหลังวันดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับใบอนุญาตที่ใช้สัญญาค่าประกันของธนาคารตามแบบ จง. ๒ เดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงดำเนินการจัดหางานโดยใช้สัญญาค่าประกันเดิมต่อไปจนกว่าใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ใบอนุญาตจัดหางานของผู้ฟ้องคดีหมดอายุลงในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ ก่อนใบอนุญาตหมดอายุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำสัญญาค่าประกันของธนาคารตามแบบ จง. ๒ ทำกฎกระทรวงพิพาทมาเปลี่ยนแทนฉบับเดิมในการขอต่ออายุใบอนุญาตใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ โดยรับเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางานแล้วไม่จัดส่งคนหางานไปทำงานยังต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๔ จึงได้มีคำสั่งให้หักหลักประกันและมีคำสั่งให้วางหลักประกันเพิ่มเติม เพื่อให้ครบจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ แต่ผู้ฟ้องคดีผิดผ่อนไม่นำหลักประกันมาวางเพิ่มเติมภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ มิใช่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกกฎกระทรวงพิพาทแต่อย่างใด กฎกระทรวงพิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพาทขยายฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๔/๒๕๔๖)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการหักหลักประกันการทำงานของผู้รับอนุญาตจัดหางาน

กรณีที่มีการถูกเลิกจ้างมิได้มีสาเหตุมาจากความผิดของคนหางาน บริษัทจัดหางานซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนั้น อธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลางจึงมีอำนาจหักหลักประกันที่บริษัทจัดหางานนำมาค้ำประกันเพื่อคืนเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่คนหางานได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท จัดหางาน พ. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ นำคนงานไปทำงานในต่างประเทศ และจัดส่งคนงานไปฝึกงานในต่างประเทศ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศจากอธิบดีกรมการจัดหางาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งในการขอใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่ ค้ำประกันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยค้ำประกันความรับผิดในกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระเงินเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กฎหรือระเบียบซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โดยเรียกให้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ชำระเงินภายในวงเงินที่ค้ำประกันในทันทีโดยมิต้องเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชำระก่อน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับสมัครและส่งนาย ล. ไปทำงานที่ได้หวั่นกับนายจ้างชื่อบริษัท H. มีกำหนดเวลา ๒ ปี โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากนาย ล. เป็นจำนวน ๑๖๕,๐๐๐ บาท ปรากฏว่านาย ล. ทำงานได้เพียง ๑ ปี ๖ เดือน ก็ถูกนายจ้างส่งตัวกลับก่อนครบกำหนดสัญญา เพราะตรวจพบเชื้อไวรัสโรค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่ หักหลักประกันโดยให้นำเงินจำนวน ๔๑,๒๕๐ บาท



ไปชำระให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในเวลาเจ็ดวัน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบถึง การหักหลักประกันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งหักหลักประกันของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งปลัดกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้รับสมัครคนหางาน เพื่อไปทำงานในไต้หวัน ในตำแหน่งพนักงานเครื่องตัดกระดาษ (ชาย) จำนวน ๕๑ คน ให้กับ บริษัทนายจ้างชื่อ H. ซึ่งต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดส่งคนหางานไปทำงานในไต้หวัน จำนวน ๖ คน โดยนาย ล. อยู่ในลำดับที่ ๕ ของหนังสืออนุญาตและข้อเท็จจริงจากคำให้การของลูกจ้างบริษัท จัดหางานรายอื่นรวมทั้งคนหางานได้ให้การสอดคล้องกันว่านาย ล.ได้ไปทำการทดสอบฝีมือ ที่บริษัทผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้พาไปอบรมที่กรมการจัดหางาน กรณีจึงเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดส่งนาย ล. ไปทำงานที่ไต้หวันจริง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เรียกรับเงิน เป็นค่าตอบแทนเพื่อจัดหางานให้นแก่นาย ล. ได้ไปทำงานที่ไต้หวัน เป็นเงินจำนวน ๑๖๕,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับนาย ล. ตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด โดยสัญญา มีกำหนดระยะเวลาจ้าง ๒ ปี แต่ปรากฏว่านาย ล.ทำงานกับนายจ้างที่ไต้หวันได้เพียง ๑ ปี ๖ เดือน ซึ่งยังไม่ครบตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา ก็ได้ถูกส่งตัวกลับประเทศไทย เนื่องจาก แพทย์ตรวจพบว่าเป็นวัณโรค สาเหตุการถูกเลิกจ้างกรณีของนาย ล. จึงมิได้เกิดจากการกระทำ ความผิดของนาย ล. ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางานให้กับนาย ล. จึงต้องคืน ค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนาย ล. ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ฯ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนจัดหางาน กลางมีอำนาจหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๔๑,๒๕๐ บาท จากธนาคารไทย พาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่ เพื่อคืนเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้นแก่นาย ล. ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้หักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๔๑,๒๕๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๖๑/๒๕๕๒)



## คดีปกครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

### ๑. กรณีเกี่ยวกับราชการส่วนกลาง

คดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลางนั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นกรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ ซึ่งได้มีการรวบรวมและจัดทำเป็นแนวคำวินิจฉัยเป็นกรณีเฉพาะไว้แล้ว เช่น คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงจำกัดเฉพาะกรณีที่เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น

### ๒. กรณีเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค

#### ๒.๑ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

๒.๑.๑ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอุปสมบทเป็นภิกษุโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การเป็นภิกษุเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกแล้วจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตลอดเวลาในการดำรงตำแหน่งด้วย เว้นแต่จะเป็นการอุปสมบทหรือบรรพชาที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านฟ้องว่า ขณะที่ตนดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นใบลาภิกษุต่อกำนัน แล้วได้อุปสมบทเป็นภิกษุเพื่ออุทิศส่วนกุศลให้แก่ผู้ตาย ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๕) และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากไม่ได้ส่งใบลาอุปสมบทต่อนายอำเภอ และไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ (๕)<sup>๔๒๙</sup> และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๔๓๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้การเป็นภิกษุเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกแล้วจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตลอดเวลาของการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิลาอุปสมบทหรือบรรพชาได้เช่นเดียวกับข้าราชการ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องลาติดต่อกันไม่เกิน ๑๒๐ วัน และได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง<sup>๔๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทเป็นภิกษุโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๕๕)

๒.๑.๒ กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร

แม้ตามมาตรา ๒๓ (๔)<sup>๔๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จะบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าวตาม

<sup>๔๒๙</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้  
ขลข ขลข

(๕) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช  
ขลข ขลข

<sup>๔๓๐-๔๓๑</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๒  
ขลข ขลข

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่มาตรา ๑๒ (๕) ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบท หรือบรรพชาได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน  
ขลข ขลข

<sup>๔๓๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑  
มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิ ดังต่อไปนี้  
ขลข ขลข

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่  
ขลข ขลข



มาตรา ๒๑<sup>๔๓๓</sup> และมาตรา ๒๒<sup>๔๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าในวันเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวได้มีสถานะภาพเป็นภิกษุ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๖ (๒)<sup>๔๓๕</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงไม่ต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่อย่างใด

**สรุปข้อเท็จจริง**

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นภิกษุอยู่ในวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่รับใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

**คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด**

แม้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญฯ จะได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>๔๓๓-๔๓๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๑ ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ประจำแต่ละเขตเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาเห็นว่าเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้รีบแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันเลือกตั้ง

มาตรา ๒๒ เมื่อครบกำหนดสามสิบวันหลังจากวันเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งเหตุไว้แล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร เพื่อให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศ และให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นสุดของการแจ้งเหตุดังกล่าว แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้แจ้งเหตุทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

<sup>๔๓๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๐๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

ฯลฯ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

ฯลฯ



รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ก็ตาม แต่เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้เป็นภิกษุเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น แม้ว่าการอุปสมบทเป็นภิกษุ บุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งข้างต้นจะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามในอันที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่เมื่อถึงกำหนดวันเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวได้มีสถานภาพเป็นภิกษุ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่ไม่ได้แจ้งเหตุของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๔๘)

**๒.๑.๓ กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่มีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่ที่สมัครรับเลือกตั้ง**

แม้การกำหนดเลขที่บ้านของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ตราบไต่ที่นายทะเบียนยังไม่ได้มีการยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงย่อมถือว่าหลักฐานทางทะเบียนราษฎรของผู้สมัครยังคงมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อไป เมื่อผู้สมัครนำหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายไปใช้เป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยสุจริต จึงถือได้ว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรดังกล่าวและมีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตพื้นที่ที่สมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏผลการสอบสวนว่า บ้านของผู้ฟ้องคดีเดิมตั้งอยู่นอกคลองส่งน้ำชลประทาน ต่อมาได้มีประกาศจังหวัดตั้งและกำหนดเขตหมู่บ้านโดยนายทะเบียนอำเภอกำหนดเลขที่บ้านที่อยู่ในเขตหมู่บ้านที่ตั้งใหม่ ทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีถูกจัดอยู่ในเขตพื้นที่หมู่บ้านที่ตั้งใหม่ ผู้ฟ้องคดีได้อาศัยในบ้านหลังดังกล่าวตลอดมาและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจนครบวาระ จากนั้น





ผู้ฟ้องคดีได้ใช้หลักฐานสำเนาทะเบียนราษฎรในบ้านหลังดังกล่าวเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อกิ่งอำเภอได้พิจารณาแนวเขตหมู่บ้านตามประกาศของจังหวัดพบว่า การกำหนดแนวเขตหมู่บ้านผิดพลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความจริงและไม่ตรงกับคำบรรยายแนวเขตหมู่บ้านที่อาศัยแนวเขตธรรมชาติและสิ่งก่อสร้างถาวร ทางกิ่งอำเภอจึงยึดถือตามคำบรรยายแนวเขตหมู่บ้านที่อาศัยแนวเขตธรรมชาติและสิ่งก่อสร้างถาวรที่แสดงให้เห็นว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ที่สมัครรับเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง การที่นายทะเบียนได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามประกาศจังหวัดเป็นการออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิม การกำหนดเลขที่บ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามแนวเขตหมู่บ้านใหม่ที่กำหนดขึ้นถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ตราบไต่ที่นายทะเบียนยังไม่ได้ยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงย่อมถือว่าหลักฐานทางทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดียังคงมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อไปตามมาตรา ๔๒<sup>๓๖</sup> วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายไปใช้เป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยสุจริต จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรดังกล่าว และมีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล นายทะเบียนได้แก้ไขข้อมูลการทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีให้ตรงตามประกาศจังหวัด แต่ก็ไม่ได้ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยของศาลซึ่งถึงที่สุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องคืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับตามกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องให้

<sup>๓๖</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอันใดที่ได้จัดทำขึ้น

เนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้



ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขออีก เว้นแต่ความเสียหายอื่นนอกเหนือจากที่มีกฎหมายกำหนดไว้ อย่างชัดแจ้ง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการที่ไม่อาจกลับ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดั้งเดิมได้ ผู้ฟ้องคดียอมชอบที่จะขอให้จังหวัดชดเชยเพิ่มเติมตาม กฎหมายต่อไป พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านและให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๕๒)

## ๒.๒ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

๒.๒.๑ กรณีราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกเสียงลงประชามติเกินกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิดังกล่าวให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง

บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๖)<sup>๔๓๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีเจตนารมณ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อหมู่บ้านออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า มีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๓๗๖ คน มาใช้สิทธิลงประชามติให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรง ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจำนวน ๒๑๓ คน การดำเนินการลงประชามติ จึงชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยมีอำนาจและดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนดแล้ว

### สรุปข้อเท็จจริง

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ถูกชาวบ้านจำนวน ๒๗๐ คน ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หลายประการ อำเภोजึงดำเนินการ สอบสวนแล้วจัดให้มีการลงประชามติ ซึ่งผลการลงประชามติปรากฏว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ ลงมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง นายอำเภोजึงรายงานผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีผู้สร้าง สถานการณ์ให้ชาวบ้านเชื่อว่าตนเองมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง นอกจากนี้ กระบวนการสำรายชื่อเพื่อร้องเรียนผู้ฟ้องคดีได้กระทำโดยวิธีการที่ผิดปกติ อีกทั้งมีการแต่งตั้ง ข้าราชการที่มีข้อพิพาทกับผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ดำเนินการเพื่อลงประชามติ ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังยืนยันความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๔๓๗</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.ลข

๑.ลข

(๖) ราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

๑.ลข

๑.ลข



ของคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๖)<sup>๔๓๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
 พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีเจตนารมณ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้าน  
 ที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อหมู่บ้านออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าในหมู่บ้าน  
 มีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๓๗๖ คน ได้มาใช้สิทธิลงประชามติจำนวน ๒๒๗ คน  
 โดยลงมติให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งจำนวน ๔ คน ลงมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน  
 ๒๑๓ คน และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการดำเนินการลงประชามติผู้ใหญ่บ้าน ได้ดำเนินการ  
 อย่างหนึ่งอย่างใดในลักษณะที่เป็นการกั้นก้างหรือเป็นที่เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การดำเนินการ  
 ลงประชามติจึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานผลการลงประชามติ  
 จากอำเภอแล้วเห็นว่าผู้มีสิทธิเกินกว่ากึ่งหนึ่งต้องการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ประกอบกับ  
 กรรมการปกครองได้มีหนังสือแจ้งแนวทางการปฏิบัติในกรณีนี้ว่าต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด  
 มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ออกจากตำแหน่ง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี  
 ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยมีอำนาจและดำเนินการตามขั้นตอนที่  
 กฎหมายกำหนดแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๐)

**๒.๒.๒ กรณีการโต้แย้งว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ดำรงตำแหน่ง  
 ผู้ใหญ่บ้านและกำหนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำหนด  
 ต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและ  
 แสดงพยานหลักฐานของตน

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดที่ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการบริหารกองทุนหมู่บ้านไม่ถูกต้อง  
 ตามระเบียบของทางราชการ โดยผู้ฟ้องคดีต่อสู้ว่าการดำเนินการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนไม่แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบ การสอบปากคำ  
 มีกรรมการสอบเพียงผู้เดียวและสอบปากคำพยานไม่ครบ

<sup>๔๓๘</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๘)  
 พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐)

(๖) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐)



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาตามบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) และจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับทราบ จึงเป็นการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว และในการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีและพยานนั้น คณะกรรมการสอบสวน ๓ ใน ๔ คน ได้ลงนามรับรองว่าผู้ให้ถ้อยคำได้ให้ถ้อยคำต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน โดยผู้ฟ้องคดีและพยานได้ลงลายมือชื่อรับไว้โดยมิได้โต้แย้งว่ามีคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบ จึงต้องฟังว่าการสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้กระทำต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาแล้ว ส่วนกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนได้สอบปากคำพยานของผู้ฟ้องคดีไปได้เพียง ๕ คน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำพยานที่เหลือจำนวน ๑๐ คนกลับไปก่อน และต่อมาประธากรรมการสอบสวนมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าประสงค์จะให้คณะกรรมการสอบปากคำพยานเพิ่มอีกหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือตอบกลับไปว่าจะให้ตนนำพยานไปแก้ข้อกล่าวหาอะไรอีก หากมีข้อแก้ไขอีกตนพร้อมจะนำพยานไปให้ถ้อยคำอีก ถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ให้ออกโอกาสผู้ฟ้องคดีนำสืบหรือกล่าวอ้างพยานเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการเอง นอกจากนี้ กรณีคณะกรรมการสอบสวนมิได้ลงลายมือชื่อกำกับในวันที่ยื่นคำทุกหน้าตามข้อ ๒๑ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ก็ไม่เป็นเหตุให้การสอบสวนนั้นเสียไป ทั้งไม่ปรากฏว่ามี การโต้แย้งว่าบันทึกถ้อยคำนั้นไม่ถูกต้องตามถ้อยคำที่ได้ให้ไว้ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนและเป็นเหตุให้เสียความเป็นธรรม ดังนั้น การสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๔๙)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่น

#### ๓.๑ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

##### ๓.๑.๑ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกข้อบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ประกอบการโรงแรมฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐาน



อื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ เป็นการใช้อำนาจออกข้อบัญญัติเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย และเป็นกรกระทำโดยไม่มีอำนาจ จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การออกข้อบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง เมื่อปรากฏว่าในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเฉพาะในเรื่องของอำนาจในการจัดเก็บ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๔๓๙</sup> โดยในการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ และเนื่องจากการกำหนดข้อบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดแจ้ง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙)

**๓.๑.๒ การออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นทับซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น**

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจบริหารกิจการในเขตจังหวัด ดังนั้น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงครอบคลุมทับซ้อนกับเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัด การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่

<sup>๔๓๙</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑ ให้ผู้พักในโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ ๒

ข้อ ๒ การออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพัก

ข้อ ๓ ให้นำบุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อ ๒ ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป



ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้โต้แย้งคัดค้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าว การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดข้างต้นจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่แย้งหรือขัดหรือเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกข้อบัญญัติเรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ ซึ่งตามข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ของข้อบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี เรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันในอัตราลิตรละ ๔.๕๔ สตางค์ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าปลีกน้ำมันทราบถึงข้อบัญญัติดังกล่าวและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าภาษีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บเป็นภาษีที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลและขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพื้นที่ประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อันถือว่าอยู่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจในการจัดเก็บ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีน้ำมันจากสถานค้าปลีกรดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๘<sup>๔๔๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจบริหารกิจการในเขตจังหวัด ดังนั้น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงครอบคลุมทับซ้อนกับเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัด ซึ่งมาตรา ๒๘๓<sup>๔๔๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>๔๔๐</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๘ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด

<sup>๔๔๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘๓ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีคามเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ



พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ การที่องค์การ บริหารส่วนจังหวัดอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ตราข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากสถานค้าปลีก น้ำมันและยาสูบโดยจัดเก็บไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยให้ผู้ค้าปลีกเสียภาษีในเวลาที่ ได้รับมอบสินค้าเข้ามาไว้ในสถานค้าปลีกและให้ผู้ค้าปลีกยื่นแบบรายการภาษีพร้อมชำระภาษี ต่อเจ้าหน้าที่สรรพสามิต ณ ท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ค้าปลีกทราบแล้วซึ่งไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้โต้แย้งคัดค้านการจัดเก็บภาษี ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมายและไม่แย้งหรือขัดหรือเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใดและ เป็นการอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในการจัดเก็บภาษีน้ำมันเมื่อมีการจำหน่ายให้ผู้บริโภคนั้น เป็นการยากที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าควบคุมตรวจสอบว่าผู้ค้าได้จำหน่ายจ่ายแจกน้ำมันไปอย่างไร การจำหน่ายน้ำมันอาจมีการระเหยบ้างเป็นเรื่องปกติในการค้าสินค้าชนิดนี้ ทั้งตามปกติทั่วไป ผู้ค้าได้รวมค่าเสื่อมราคาค่าใช้จ่ายในการจัดการและผลกำไรจากราคาสินค้าที่จำหน่ายให้ ผู้บริโภคยังไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อบัญญัติของผู้ฟ้องคดี การออกข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕/๒๕๕๒)

รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอ กับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการ ตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการ กำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้



๓.๒ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๒.๑ กรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติเรื่องภูมิลำเนาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๑) กรณีเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่สมัครรับเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ เนื่องจากมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของนายอำเภอ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยระบุข้อความว่ามีภูมิลำเนาปัจจุบันอยู่ในเขตที่ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ เมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลายังไม่ครบหกเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙ (๒)<sup>๔๔๒</sup> ประกอบมาตรา ๓<sup>๔๔๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๔๔๒-๔๔๓</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม (๑) และ (๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) ถึง (๑๑) ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๒) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ





สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ คำวินิจฉัยของนายอำเภอจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๔๖)

๒) กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาข้อเท็จจริงของการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติสองประการประกอบกัน คือ ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การพิจารณาภูมิลำเนาของบุคคลจึงต้องพิจารณาตามสภาพแห่งข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคลว่าที่อยู่ที่เป็นแหล่งสำคัญของบุคคลนั้นอยู่ที่ใด

#### สรุปข้อเท็จจริง

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่สั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้ง นายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนผลปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกตั้งจริง แต่บ้านหลังดังกล่าวถูกรื้อถอนไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายเข้าไปอยู่บ้านไม่มีเลขที่ในตำบลอื่นจนกระทั่งปัจจุบัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญในเขตหมู่บ้านและตำบลอื่นที่ไม่ใช่หมู่บ้านและตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอจึงวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสมาชิกภาพด้วยเหตุดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากบทบัญญัติในมาตรา ๔๗ ทวิ (๑)<sup>๔๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติสองประการประกอบกันคือ ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อ

<sup>๔๔๔</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ทวิ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้อง

(๑) มีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒)



ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งภูมิลำเนาของบุคคลย่อมเป็นไปตามมาตรา ๓๗<sup>๔๔๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติให้ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ ดังนั้น การพิจารณาภูมิลำเนาของบุคคลจึงต้องพิจารณาไปตามสภาพแห่งข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคลว่า ที่อยู่ที่ใดเป็นแหล่งสำคัญของบุคคลนั้นอยู่ที่ใด เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีบ้านอยู่ในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกตั้ง แต่ได้พักอาศัยในบ้านไม่มีเลขที่ในตำบลอื่นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ จนถึงปัจจุบัน แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในตำบลดังกล่าว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ยังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านในตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๕)<sup>๔๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงเป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง<sup>๔๔๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘/๒๕๔๗)

**๓) กรณีเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานเรื่องการพิจารณาภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง**

การที่บุคคลมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในตำบลที่ตนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ และได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมาโดยตลอด อีกทั้ง ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกครั้งได้มีการกำหนดให้บ้านของบุคคลดังกล่าวอยู่ในเขตเลือกตั้ง กรณีจึงต้องสันนิษฐานว่าผู้นั้นได้อยู่และมีภูมิลำเนาในตำบลที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>๔๔๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๗ ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ

<sup>๔๔๖-๔๔๗</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สิ้นสุดลง เมื่อ

๑) ชลช ๑) ชลช

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ตรี

๑) ชลช ๑) ชลช

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใด สิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

๑) ชลช ๑) ชลช



## สรุปข้อเท็จจริง

คดีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า ได้อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตตำบลซึ่งตนได้รับเลือกตั้ง ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่นอกเขตตำบล นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และตรวจสอบพบว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตตำบลอื่นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านในเขตตำบลซึ่งตนได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจึงสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยข้างต้นไม่เป็นไปตามประกาศกำหนดเขตตำบลของกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่รวมทั้งภาษีป้ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมาตลอด และได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วแต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง และขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการตรวจสอบแนวเขตตำบลใหม่

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประกาศกำหนดเขตตำบลของกระทรวงมหาดไทยได้บรรยายแนวเขตติดต่อกันระหว่างสองตำบลที่พิพาทอันเป็นบริเวณที่ตั้งบ้านของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงกัน และยังไม่อาจตรวจสอบได้แน่ชัดว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตตำบลใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในตำบลที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ และได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมาโดยตลอด อีกทั้ง ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้กำหนดให้บ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเลือกตั้งประกอบกับมาตรา ๔๗ ทวิ (๑) และมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งกรณีจึงต้องสันนิษฐานว่าผู้ฟ้องคดีอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตตำบลอื่นมีหลักฐานตามประกาศจังหวัด เรื่อง แต่งตั้งและกำหนดเขตหมู่บ้าน โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นที่ตั้งบ้านของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่าตามประกาศกำหนดเขตตำบลของกระทรวงมหาดไทย กำหนดว่าบรรดาประกาศกำหนดเขตตำบลฉบับอื่นที่ขัดหรือแย้งกับประกาศฉบับนี้ให้ใช้ประกาศฉบับนี้<sup>๔๔</sup> การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำประกาศจังหวัดมาอธิบายเพื่อให้แนวเขตตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีความชัดเจนและเพื่อยืนยันแนวเขต

<sup>๔๔</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอจตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑



ตำบลที่บ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่จึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนเอกสารโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์มิใช่เอกสารที่จะใช้ยืนยันความถูกต้องของแนวเขตตำบลอันเป็นที่ตั้งบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงด้วยเหตุข้างต้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการตรวจสอบแนวเขตใหม่ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ระบุในคำอุทธรณ์ว่า เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการขอแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทยต่อไป และเมื่อมีข้อผิดพลาดในเรื่องแนวเขตการปกครองถึงแม้ศาลจะไม่สั่งให้แก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงนั้น ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับว่าแนวเขตตำบลที่พิพาทตามประกาศกระทรวงมหาดไทยไม่ตรงกัน ซึ่งจะต้องมีการขอแก้ไขต่อไป พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการขอแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ถูกต้องภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒/๒๕๕๑)

### ๓.๒.๒ กรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติเรื่องการเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีเจตนารมณ์ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ดังนั้น ไม่ว่าสัญญาเช่าจะกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายใดเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ตาม แต่ข้อสัญญาเช่นว่านั้นก็ไม่มีผลทางกฎหมายเป็นการปลดเปลื้องภาระหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในอันที่จะต้องชำระค่าภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่รายหนึ่ง ซึ่งเป็นเพียงผู้เช่าบ้าน ไม่ใช่ผู้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่มีคำวินิจฉัยว่าผู้สมัครดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติยืนยันตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ โดยอ้างเหตุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เข้าบ้านในจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นผู้เสียภาษีบ้านเช่าดังกล่าวเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสามปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว แม้ใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดินจะไม่ได้รับชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระภาษีก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็เคยมีมติรับรองกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ซึ่งมีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับกรณีของผู้ฟ้องคดีนี้ให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว และขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเทศบาลนครเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนป้ายโฆษณาเสียงเลือกตั้ง พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นสุดลงตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๑ แล้ว แม้จะมีประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๒๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑ กำหนดให้การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ยังคงใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ และแม้ต่อมา มาตรา ๓๖<sup>๔๔๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ จะบัญญัติรับรองให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วย

<sup>๔๔๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑

มาตรา ๓๖ บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปใด และไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



กฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ดังกล่าว ก็มีบัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีผลใช้บังคับดังเช่นรัฐธรรมนูญนี้หรือเสมือนกับรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด อีกทั้งประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๒๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้มีผลบังคับต่อไป และให้ถือว่าเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ นั้น หากจะถือว่าเป็นกฎหมาย ก็คงเป็นแต่เพียงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ในการควบคุมและดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังกล่าว เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่ต้องถือว่าเป็นอำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เห็นได้ว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น แม้สัญญาเช่าจะกำหนดให้ผู้เช่าเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย แต่ข้อสัญญาเช่นนั้นก็ไม่ผลทางกฎหมายเป็นการปลดเปลื้องภาระหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ในอันที่จะต้องชำระค่าภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่อย่างใด ผู้เช่าโรงเรือนที่ได้ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะถือว่าเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ก็คงเป็นแต่เพียงผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัญญาเช่าเท่านั้น หาใช่ผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้เช่าอาคาร จึงไม่ใช่ผู้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยืนตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเคยมีมติรับรองกรณีที่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับกรณีของผู้ฟ้องคดี มติดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับมาตรา ๔๔ (๓)<sup>๔๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

<sup>๔๕๐</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕  
มาตรา ๔๔ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง  
(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด



สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ เช่นเดียวกัน ดังนั้น แม้จะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากที่เคยถือปฏิบัติกันมา ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมอย่างใดๆ ที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการตามมติที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙/๒๕๕๒)

### ๓.๒.๓ กรณีเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กรณีการห้ามมิให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยพ้นตำแหน่งยังไม่ถึงห้าปี สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

#### สรุปข้อเท็จจริง

กรณีสมาชิกสภาเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และในเดือนเดียวกันสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายอำเภอ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่ง จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของนายอำเภอและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏว่า เทศบาลได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ก่อสร้างถนนตามโครงการของเทศบาล โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลงนามในใบส่งมอบงานและใบแจ้งหนี้ต่อเทศบาลในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวได้ขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้เป็นหุ้นส่วนและหุ้นส่วนผู้จัดการเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ และได้มีหนังสือขอแก้ไขวันที่ทำสัญญาหุ้นส่วนเป็นวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาแก้ไขเปลี่ยนแปลงผู้เป็นหุ้นส่วนและแก้ไขหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่น่าเข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา จึงหารือไปยังกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือหารือกรณีผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ

(๔) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด



ตามเรื่องเสรีจที่ ๗๘/๒๕๔๗ ว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลาออกไม่มีผลเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่กำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง ชาติความน่าเชื่อถือและไม่สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกเป็นระยะเวลา ๕ ปี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกแล้ว สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีย่อมต้องสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ได้ยื่นหนังสือลาออก ไม่ได้สิ้นสุดลงในวันเลือกตั้งตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างในโครงการของเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เป็นคู่สัญญา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ<sup>๔๕๑</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖)<sup>๔๕๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖<sup>๔๕๓</sup> จึงต้องพิจารณาว่า การพ้นจากสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้บังคับตามกฎหมายใด และ

<sup>๔๕๑-๔๕๒</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๘ ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ  
 มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ  
 ๑) ...  
 ๒) ...  
 ๓) ...

<sup>๔๕๓</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๔ ก หน้า ๑ วันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป





โดยที่มาตรา ๔๖<sup>๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระหรือมีการยุบสภา และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาลแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ หากดำรงตำแหน่งต่อไปจะครบวาระในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ การพ้นจากสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้นับตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำวินิจฉัยกรณีผู้ฟ้องคดีถูกสอบสวนเนื่องจากมีข้อสงสัยว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลโดยการลาออกเป็นคนละกรณีกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพเมื่อได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย เพราะการยื่นหนังสือลาออกตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลได้ลาออกในกรณีทั่วไปโดยมิได้กระทำการอันต้องห้ามใดๆ ตามกฎหมาย และการลาออกย่อมมีผลตั้งแต่วันที่แสดงความจำนงไว้ ต่างกับกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลถูกสอบสวนเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาอันจะมีผลให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียกับเทศบาลตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาผลประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรม มิให้ถูกรหาจากสังคมภายนอกได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับแล้ว และโดยที่มาตรา ๑๕ วรรคสอง<sup>๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔๖ บรรดาสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระหรือมีการยุบสภาเทศบาล ในกรณีเช่นว่านี้ให้บทบัญญัติในส่วนที่ ๒ บทที่ ๑ สภาเทศบาล และบทที่ ๒ คณะเทศมนตรี ในส่วนที่ ๔ เทศบัญญัติ และในส่วนที่ ๖ การควบคุมเทศบาล แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

<sup>๔๕-๔๖</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ

ชลช ชลช

(๓) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ชลช ชลช

มาตรา ๑๕

ชลช ชลช

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น



เทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดห้ามผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียยังไม่ถึงห้าปี สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้มีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้บุคคลที่มีพฤติกรรมเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่งในทันทีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะเหตุดังกล่าว ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นหนังสือลาออกแล้วก็ไม่เป็นเหตุให้การสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ต้องยุติไป หากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียย่อมทำให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียโดยผลของกฎหมาย การลาออกของผู้ฟ้องคดีไม่เปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และแจ้งขอจดทะเบียนการลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัดเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งภายหลังได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่กลับปรากฏว่าในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดียังกระทำการในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยการลงนามในใบส่งมอบงานและใบแจ้งหนี้ให้แก่เทศบาล จึงเป็นกรณีที่มีหลักฐานชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้ง คือวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๑๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ลาออกก่อนมีคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจที่จะสอบสวนและวินิจฉัยต่อไปได้ตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง<sup>๔๕๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตรงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๓/๒๕๕๑)

เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

๔๕๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๑๘

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว



### ๓.๓ การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

#### ๓.๓.๑ กรณีผู้กำกับดูแลใช้อำนาจออกคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

การที่นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ วินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดสมาชิกภาพนั้น จะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกสภาดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งต้องวินิจฉัยโดยมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา ด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งขึ้นได้ดำเนินการตรวจสอบจากผลการสอบสวนของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ได้ทำการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวในฐานะที่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ถูกตรวจสอบได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ มาเป็นเหตุในการวินิจฉัยออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการออกคำสั่งจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิก



สภาของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตี (๕) และมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ประกอบกับ มาตรา ๙ (๑๐)<sup>๔๕๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีจึงเป็นการวินิจฉัยโดยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนที่เพียงพออันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๒/๒๕๔๘ และที่ อ.๑๐๐/๒๕๔๙)

การออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่นายอำเภอจะสอบสวนและมีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง<sup>๔๕๙</sup> และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๔๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายอำเภอจึงต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

### สรุปข้อเท็จจริง

ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหาร ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนายอำเภอที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของตนสิ้นสุดลงด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนไม่เปิดโอกาส

<sup>๔๕๘</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม (๑) และ (๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) ถึง (๑๑) ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๑๐) เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

ฯลฯ

<sup>๔๕๙-๔๖๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๗ ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามจำเป็นแก่กรณี

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



ให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง โดยไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำแต่อย่างใด

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำวินิจฉัยของนายอำเภอในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้นั้น เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ทำให้ความเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ การสอบสวนและมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือนายอำเภอจะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นทราบตามความจำเป็นแก่กรณี และจะต้องให้สมาชิกผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับ (๑)<sup>๔๖๑</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้ ความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๐ มิให้นำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นสมควรเป็นอย่างอื่น แต่เมื่อพิจารณาหมายเหตุท้ายกฎกระทรวง<sup>๔๖๒</sup> ที่กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองซึ่งโดยสภาพไม่สามารถแจ้งหรือไม่สมควรแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือให้คู่กรณีโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง จะเห็นได้ว่า

<sup>๔๖๑-๔๖๒</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือให้พ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้คำสั่งทางปกครองในบางกรณี ซึ่งโดยสภาพไม่สามารถแจ้งหรือไม่สมควรแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือให้คู่กรณีโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้การกำหนดคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องกระทำโดยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้



กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ยกเว้นเฉพาะคำสั่งทางปกครองซึ่งโดยสภาพไม่สามารถแจ้งหรือสมควรแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือให้คู่กรณีโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น คำว่าการให้พ้นจากตำแหน่งตามความใน (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ จึงน่าจะหมายถึงการให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงตำแหน่งอื่น ไม่อาจหมายถึงการให้พ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผลทำให้ความเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ซึ่งโดยสภาพสามารถแจ้งหรือสมควรจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง

ส่วนการอ้างว่านายอำเภอและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น เนื่องจากมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้กำหนดว่าจะต้องเป็นการเรียกมาให้ถ้อยคำต่อหน้าผู้จะออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การเปิดโอกาสให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจึงอาจกระทำได้โดยมีหนังสือแจ้งให้ทราบก็ได้ เมื่อปรากฏว่านายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามระเบียบและข้อกฎหมาย และให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สรุปข้อเท็จจริงและชี้แจงถึงขั้นตอนการทำงานแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบการหักท้วงและได้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ขั้นตอนในการออกคำสั่งของนายอำเภอจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๙<sup>๔๖๓</sup> ที่ อ.๕๓/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๓๑/๒๕๔๙)

๓.๓.๒ กรณีการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่นั้น ไม่ได้มีข้อจำกัดว่าการสอบสวนวินิจฉัยจะกระทำหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วมิได้ แต่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นรายกรณีไป เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้นั้นได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ เป็นสำคัญ

<sup>๔๖๓</sup> คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเรื่องการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอแล้วมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี



## สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจนครบวาระแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีอีกวาระหนึ่ง แต่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจัดซื้อนมพร้อมดื่มซึ่งเทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทเอกชนที่มีบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและได้มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาซื้อขายนมที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาข้างต้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีในวาระที่ผ่านมาตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าว เนื่องจากสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงด้วยเหตุถึงคราวออกตามวาระแล้ว และคำวินิจฉัยดังกล่าวมุ่งหมายให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ เบญจ (๓)<sup>๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีเพียงนำความสัมพันธ์ของกรรมการผู้จัดการของบริษัทซึ่งเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดี และมีภูมิลำเนาพร้อมกับผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทโดยไม่นำข้อเท็จจริงอื่นที่เป็นสาระสำคัญมาพิจารณาประกอบ และไม่แสดงพยานหลักฐานให้เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียอย่างไร คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดต่อข้อเท็จจริงและเหตุผล เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับ

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔๘ เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

๑. ชลช

๑. ชลช

(๓) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง

๑. ชลช

๑. ชลช



กรณีหรือเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีกรณีหรือเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่ความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีอยู่ก็ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลรายนั้นเป็นอันสิ้นสุด ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสองที่บัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว นั้น แม้โดยทั่วไปการสอบสวนและวินิจฉัยเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลพึงเกิดขึ้นในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลรายนั้นยังไม่สิ้นสุดก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีข้อจำกัดว่าการสอบสวนวินิจฉัยจะกระทำหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วมิได้ ในทางตรงข้ามหากแปลความว่ามีข้อจำกัดเช่นนั้นก็จะทำให้มีการหลีกเลี่ยงผลทางกฎหมายของการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพจากกรณีหรือเหตุแต่ละเหตุที่มีผลทางกฎหมายแตกต่างกัน ทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้มีการกระทำการอันเป็นการต้องห้ามได้เมื่อใกล้ครบวาระหรือจงใจสร้างเหตุการณ์สิ้นสุดลงของสมาชิกภาพเหตุอื่นขึ้น เพื่อให้สมาชิกภาพของตนสิ้นสุดลงก่อนมีการวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและนายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมาได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นผู้สัญญา เหตุที่จะต้องมีการสอบสวนและวินิจฉัยจึงเกี่ยวกับการกระทำที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอยู่ตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับการพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญาหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาจัดซื้อนมที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมดังกล่าว แต่เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากโครงการถ่ายโอนงบประมาณกิจกรรมจัดซื้อวัสดุการศึกษา อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นมพร้อมดื่ม) จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีหนังสือแจ้งให้ทุกส่วนราชการภายในจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อนมพร้อมดื่มจากผู้ประกอบการแปรูปนมที่มีสิทธิจำหน่ายนมพร้อมดื่มตามบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการที่กรมปศุสัตว์กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดซื้อตรงตามรายชื่อผู้มีสิทธิจำหน่ายนมตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้ง ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐอันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ทั้งนี้ แม้ว่าภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีและบุตรของผู้ฟ้องคดีจะตั้งอยู่เลขที่เดียวกัน ก็ยังฟังไม่ได้ว่าการที่บุคคลมีภูมิลำเนา





ร่วมกันสืบเนื่องจากการเป็นบิดามารดากับบุตรและใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจเป็นปกติ จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทดังกล่าว พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๐)

การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่สัญญานั้น เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่องนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทำหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ รวมทั้ง บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการกระทำของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด ดังนั้น หากมีข้อเท็จจริงว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ผู้กำกับดูแลไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของกฎหมายและมีผลให้สมาชิกสภาผู้นั้นต้องพ้นจากสมาชิกภาพ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและเป็นเจ้าของร้านค้าที่ขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างให้แก่เทศบาล มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าขณะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวและใบเสร็จรับเงิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การซื้อขายดังกล่าวเป็นจำนวนเงินไม่มาก และเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลดังกล่าวซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดีในฐานะส่วนตัว ใบเสร็จที่ออกให้จึงมิใช่กิจการที่กระทำเป็นสัญญาตามกฎหมาย และอำเภอที่เทศบาลตั้งอยู่เป็นอำเภอขนาดเล็กอยู่ห่างจากตัวจังหวัด อีกทั้งมีร้านขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างเพียงแห่งเดียว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อย่างไรก็ตาม นายอำเภอได้สรุปผลการสอบสวนและเสนอความเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกิจการและขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้ตกลงซื้อขายสินค้ากับเทศบาลตามใบส่งของและใบเสร็จรับเงินดังกล่าว โดยเทศบาลได้จ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงน่าจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยมีผลตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากสมาชิกภาพตามวาระการดำรงตำแหน่งแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพอีก ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเป็นอันดับหนึ่ง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี



ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อแจ้งเหตุดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเป็นเอกฉันท์สั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นสืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือด่วนที่สุดดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังเป็นยุติว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ผู้ฟ้องคดียังเป็นเจ้าของร้านค้าที่ได้ขายอุปกรณ์ก่อสร้างให้แก่เทศบาลตามหลักฐานใบส่งของชั่วคราว ซึ่งต่อมาเทศบาลได้ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินตามใบส่งของดังกล่าว และนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้เบิกเงินตามฎีกาเบิกเงิน หลังจากนั้น ร้านค้าของผู้ฟ้องคดีได้ออกใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานการได้รับเงินตามใบส่งของดังกล่าวให้แก่เทศบาลในฐานะผู้ซื้อ และมีผู้ลงชื่อรับของไว้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล เนื่องจากเป็นคู่สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างกับเทศบาล จึงต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน นั้น เนื่องจากมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามไม่ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมและไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมีได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำความดังกล่าวกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่ต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว และมีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขณะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเจ้าของร้านค้าที่ทำสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิก จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลและต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๘/๒๕๕๑)



### ๓.๓.๓ กรณีการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

การที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งฐานเป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรมเนื่องจากการพนัน จะต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักการเป็นเพียงผู้เล่นยังไม่ถือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมข้อหาเล่นการพนัน (ไฮโลว์) โดยไม่ได้รับอนุญาต และศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาลงโทษปรับ นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยได้ข้อสรุปว่า สมาชิกสภาที่ถูกร้องเรียนเป็นผู้มีนิสัยดีไม่ได้เล่นการพนันเป็นประจำ จึงไม่ถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำว่า “เสื่อมเสียทางศีลธรรม” มิได้มีกฎหมายให้คำนิยามเฉพาะเจาะจงไว้ จึงต้องพิจารณาถึงลักษณะของพฤติกรรม คำนิยามของสังคม และข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นกรณีๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกร้องเรียนเป็นผู้มีนิสัยดีให้การช่วยเหลือกิจการต่างๆ ในหมู่บ้านและตำบลด้วยดี ไม่มีนิสัยชอบเล่นการพนัน แม้จะเล่นบ้างก็ไม่ได้เล่นเป็นประจำ พฤติกรรมจึงยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม นอกจากนั้นหากจะเปรียบเทียบกับเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้นำในชุมชนที่มาจากการเลือกของประชาชน มีบทบาทและความสำคัญไม่ด้อยกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งจะต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ถ้าฟังแค่เป็นผู้เล่นยังไม่ถือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๓/๒๕๔๗)



การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อาวุธปืนของผู้อื่นยิงขึ้นฟ้าเป็นจำนวนมากกว่า ๑ นัด บริเวณหน้าที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลากลางวัน และยังมีข้าราชการรวมทั้งพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่บนที่ทำการ แม้อ้างว่ากระทำไปเพื่อยับยั้งการก่อตัวของกลุ่มวัยรุ่น แต่เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ดังกล่าวจริง การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรม

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกดำเนินคดีอาญารฐานมีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนติดตัวไปในที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุสมควรและโดยไม่ได้รับอนุญาต ต่อมา ศาลยุติธรรมได้พิพากษาให้จำคุกและปรับ โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้หนึ่งปี นอกจากนี้ ได้มีผู้ร้องเรียนต่อ นายอำเภอว่าผู้ฟ้องคดีใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าบริเวณที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อข่มขู่ คณะกรรมการตรวจการจ้างให้ลงนามตรวจรับงานจ้าง นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรม จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการยิงปืนขึ้นฟ้าเป็นการกระทำเพื่อยุติเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดการวิวาทกันของกลุ่มวัยรุ่นเท่านั้น จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นให้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อันถือได้ว่าเป็นผู้แทนคนหนึ่งของราษฎรทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและยังได้รับความไว้วางใจจากบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาอีกตำแหน่งหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าความมุ่งหวังของราษฎรและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แทนของตนในการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น พัฒนาและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี เป็นที่เคารพศรัทธา และเป็นที่ยำเกรงแก่ผู้คนในท้องถิ่น ด้วยวิถีทางและตามครรลองอันชอบธรรม การที่ผู้ฟ้องคดีใช้อาวุธปืนของผู้อื่นยิงขึ้นฟ้าเป็นจำนวนมากกว่า ๑ นัด บริเวณหน้าที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลากลางวันและยังมีข้าราชการรวมทั้งพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่บนที่ทำการ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ากระทำไปเพื่อยับยั้งการก่อตัวของกลุ่มวัยรุ่น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ดังกล่าวจริง การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่าเป็นพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรม คำวินิจฉัยของนายอำเภอจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐/๒๕๔๗)



การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าอนุมัติการก่อสร้าง ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล บุคคลผู้มีพฤติกรรมเช่นว่าจึงต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้รับจ้างก่อสร้างในโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการบริหารไม่อนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างถนนให้กับผู้รับจ้าง และเรียกรับเงินเป็นค่าอนุมัติก่อสร้างจากผู้รับจ้างก่อสร้าง นายอำเภอจึงดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๙ (๑๐) มาตรา ๔๗ ทวิ (๒) และมาตรา ๔๗ ตี (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงขอความเป็นธรรมกับนายอำเภอโดยขอให้สอบสวนเพิ่มเติมและทบทวนคำสั่ง พร้อมทั้งขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการสอบสวนพยานหลักฐาน แต่นายอำเภอปฏิเสธการดำเนินการดังกล่าว จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่คู่กรณีได้นำแสดงต่อศาลในประเด็นทุจริตเรียกรับเงินจากผู้รับจ้าง พยานแวดล้อม และความเชื่อมโยงของเหตุการณ์แล้ว มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอที่จะทำให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าอนุมัติการก่อสร้าง อันเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรมซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การที่นายอำเภอวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๑/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๗๘/๒๕๕๐)



### ๓.๓.๔ การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดประชุมสภาติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

การขาดประชุมสภาติดต่อกันสามครั้งอันจะถือเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงนั้น จะต้องเป็นการขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องว่านายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดประชุมติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีการประชุมสภามัธยมศึกษาครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกหนังสือแจ้งแก่สมาชิกสภาเพื่อเรียกประชุมในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้เลขานุการสภานำหนังสือไปส่งให้ผู้ฟ้องคดี แต่ไม่พบผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้ง พบแต่มารดาของภรรยาของผู้ฟ้องคดี เลขานุการสภาจึงฝากบอกให้ผู้ฟ้องคดีไปรับหนังสือที่บ้านของตน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไปรับหนังสือนัดประชุมที่บ้านเลขานุการสภา ต่อมา ได้มีการประชุมสภาอีกครั้งในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ อันเป็นการประชุมต่อเนื่องจากวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นการประชุมต่อเนื่องจึงไม่ได้ทำหนังสือแจ้งนัดประชุม ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เข้าประชุมในครั้งนี้อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดการประชุมสภาติดต่อกันสามครั้ง จึงรายงานนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดการประชุมติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบเนื่องจากตนไม่ได้รับหนังสือนัดประชุมสภา จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การขาดประชุมสภาติดต่อกันสามครั้งจะถือเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อเมื่อเป็นการขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร เมื่อปรากฏว่าเลขานุการสภาไม่สามารถส่งหนังสือนัดประชุมในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้กับผู้ฟ้องคดีได้ทั้งสองครั้ง เนื่องจากไม่พบผู้ฟ้องคดี แต่แจ้งมารดาของภรรยาของผู้ฟ้องคดีให้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบตนที่บ้าน เมื่อถึงกำหนดนัดประชุมไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปพบเลขานุการสภา จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบกำหนดนัดประชุมดังกล่าว สำหรับการประชุมสภาครั้งที่สามในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอ้างว่าเป็นการประชุมต่อเนื่องจากวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงไม่ได้



ออกหนังสือนัดประชุม และเลขานุการก็ไม่ได้แจ้งนัดประชุมให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งตามข้อ ๑๗<sup>๔๖๕</sup> ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่แจ้งนัดประชุมให้กับผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น การขาดประชุมสภาของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการขาดประชุมโดยมีเหตุอันสมควร สมัชภาพของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สิ้นสุดลงตาม มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗)<sup>๔๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๔๘)

### ๓.๔ การประชุมสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๔.๑ กรณีการแจ้งยุติการประชุมสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถอดถอนสมัชภาพของสมัชคสภาท้องถิ่น

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องแจ้งให้สมาชิกสภาที่ถูกยื่นญัตติให้พ้นจากสมัชภาพได้ทราบญัตติก่อนการประชุม เพื่อให้สมาชิกสภาผู้นั้นได้เตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เมื่อไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภาที่ถูกยื่นญัตติได้รับแจ้งยุติตามที่กฎหมายกำหนด การที่สภามีมติให้สมาชิกสภาดังกล่าวพ้นจากสมัชภาพจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

<sup>๔๖๕</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๑๗ การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้น ให้ทำเป็นหนังสือ หรือจะบอกนัดในที่ประชุม แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุมให้ส่งหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ที่ไม่ได้มาประชุมในเวลานั้นให้ทราบล่วงหน้าด้วย

โดยปกติให้นัดประชุมล่วงหน้าไม่ต่ำกว่าสามวัน แต่ถ้าเป็นการประชุมอันรีบด่วนหรืออยู่ในระหว่างสมัยประชุมจะนัดเร็วกว่านั้นก็ได้อ

การประชุมใดๆ ที่มีได้มีกรณีหมาย มิให้ถือว่าเป็นการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>๔๖๖</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ตรี สมัชภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เมื่อ

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๗) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)



## สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียและก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบล อันมีผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้มีการสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่และการเบิกจ่ายเงินตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ใช้กระบวนการตรวจสอบทางสภาก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนมติที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๔๔ วรรคสอง<sup>๔๖๗</sup> ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งสมาชิกที่ถูกยื่นญัตติให้ออกจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าตามสมควรก่อนวันประชุมเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงข้อกล่าวหา แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดประชุมคราวนั้น หากมีเหตุพิเศษไม่สามารถแจ้งได้ให้บันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและนำแจ้งที่ประชุมเพื่อทราบ ดังนั้น การแจ้งเป็นหนังสือตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติ เมื่อกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนดวิธีการแจ้งในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๔ การแจ้ง ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ มาใช้บังคับ และโดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามสารบรรณให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งญัตติการประชุมในเรื่องข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าโดยจัดทำเป็นหนังสือภายใน ไม่มีการออกเลขที่หนังสือ และให้บุคคลนำไปส่ง แต่ไม่มีหลักฐานการลงลายมือชื่อ

<sup>๔๖๗</sup> ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งสมาชิกที่พิจารณาถูกยื่นมติให้ออกจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าตามสมควรก่อนวันประชุมเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงข้อกล่าวหาแต่ต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดประชุมคราวนั้น หากมีเหตุพิเศษไม่สามารถแจ้งได้ให้บันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและนำแจ้งที่ประชุมเพื่อทราบก็เป็นการเพียงพอแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ





รับหนังสือ การจัดทำและการส่งหนังสือดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๒<sup>๔๖๘</sup> และข้อ ๔๖<sup>๔๖๙</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณฯ และเมื่อไม่มีหลักฐานแสดงว่าผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือดังกล่าว จึงถือว่าประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหา ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนที่จะมีการประชุม และเมื่อการแจ้งดังกล่าวเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ถูกยื่นอุทธรณ์ให้พ้น จากตำแหน่งได้มีโอกาสรายข้อกล่าวหาล่วงหน้าเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา กรณี จึงเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้ดำเนินการแจ้งผู้ติดตามนี้ ข้อ ๔๔<sup>๔๗๐</sup> ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตาม รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอเพื่อขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็นการร้องขอให้นายอำเภอซึ่งเป็น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๙๐<sup>๔๗๑</sup> มาตรา ๙๑<sup>๔๗๒</sup> และมาตรา ๙๒<sup>๔๗๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>๔๖๘-๔๖๙</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๑๒ หนังสือภายใน คือ หนังสือติดต่อราชการที่เป็นแบบพิธีน้อยกว่าหนังสือภายนอก เป็นหนังสือติดต่อ ภายในกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดเดียวกัน ใช้กระดาษบันทึกข้อความ และให้จัดทำตามแบบที่ ๒ ท้ายระเบียบ โดยกรอก รายละเอียดดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๒.๒ ที่ ให้ลงรหัสตัวพยานุเคราะห์และเลขประจำของเจ้าของเรื่อง ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๑ ทับเลข

ทะเบียนหนังสือส่ง สำหรับหนังสือของคณะกรรมการให้กำหนดรหัสตัวพยานุเคราะห์เพิ่มขึ้นได้ตามความจำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔๖

ฯลฯ

ฯลฯ

การส่งหนังสือซึ่งมิใช่เป็นการส่งโดยทางไปรษณีย์ เมื่อส่งหนังสือให้ผู้รับแล้ว ผู้ส่งต้องให้ผู้รับลงชื่อรับในสมุด ส่งหนังสือหรือใบรับแล้วแต่กรณี ถ้าเป็นใบรับให้นำใบรับนั้นมาผนึกติดไว้ที่สำเนาฉบับ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔๗๐-๔๗๒</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือ สอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

มาตรา ๙๑ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการ บริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



พ.ศ. ๒๕๓๗ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการร้องเรียนต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็มีลักษณะเป็นการร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาของนายอำเภอ เนื่องจากนายอำเภออยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง<sup>๔๗๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้ควบคุมสั่งการให้นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่งตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่ามีเจตนาไม่สุจริต หรือมุ่งประสงค์จะให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสื่อมเสียประโยชน์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๘)<sup>๔๗๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช้กระบวนการตรวจสอบโดยสภาฯ ก่อนที่จะร้องเรียนต่อนายอำเภอและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องกระทำตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถดำเนินการตรวจสอบทางใดทางหนึ่งหรือหลายทางภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๐/๒๕๔๙)

<sup>๔๗๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔๗๔</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ฯลฯ

ฯลฯ



### ๓.๔.๒ กรณีการเปิดอภิปรายในที่ประชุมสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น

การที่สภาเทศบาลมีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยไม่ได้อภิปรายถึงพฤติกรรมตามที่ถูกร้องเรียนแต่อาศัยเพียงหนังสือรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของนายอำเภอ เพื่อลงมติเท่านั้น ถือว่าสภาเทศบาลลงมติโดยไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพียงพอจนปราศจากข้อสงสัย การลงมติของสภาเทศบาล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เป็นผู้มียศพิศพล เปิดบ่อนการพนันและเป็นเจ้ามือหวยเถื่อนผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงและมีรายงานว่ามีพฤติการณ์ตามที่ถูกร้องเรียน นายอำเภอจึงแจ้งให้ประธานสภาเทศบาลทราบ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลเสนอญัตติเพื่ออภิปรายกรณีความประพฤติของผู้ฟ้องคดีในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมประโยชน์ และสภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ลงมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบ และสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถอภิปรายได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไร คงอ้างแต่หนังสือของนายอำเภอที่มีการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมตามหนังสือร้องเรียนเท่านั้น อีกทั้ง วิธีการลงคะแนนเพื่อลงมติก็ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่สั่งให้สมาชิกสภาลงมติเพียงว่าให้ผู้ถูกกล่าวหาขาดจากสมาชิกภาพหรือไม่เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งนายอำเภอจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมตามที่ถูกร้องเรียนและแจ้งให้ประธานสภาเทศบาลทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีกรอภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวอ้างเฉพาะหนังสือรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของนายอำเภอเท่านั้น และจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลพบว่าพฤติกรรมการขายหวยใต้ดินตามที่ถูกร้องเรียนเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นก่อนเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงถือได้ว่าการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพียงพอจนปราศจากข้อสงสัยที่จะลงมติให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลง และกรณีที่สามมีผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือสัญญาพันธะเลิกจำหน่ายสลากกินรวบ และการอยู่ร่วมกับอดีตสามีภายหลังจากหย่าขาดจากกันแล้ว และยังใช้ชื่อสกุลของอดีตสามีเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล จึงไม่อาจฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่ง



ความเสื่อมเสียก่อนความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมประโยชน์ของ  
สภาเทศบาลที่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตาม  
มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗)<sup>๔๗๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มติของผู้ถูกฟ้องคดี  
จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ.๓๖/๒๕๕๐)

---

<sup>๔๗๕</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือ  
ก่อนความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของเทศบาลโดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน  
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าว  
ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง  
นับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

ฯลฯ

ฯลฯ



## คติปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

### ๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือก

๑.๑ การใช้ดุลพินิจกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการหรือเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการ

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ สำหรับข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ไม่ให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น แต่ถ้ามการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวได้กระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจในการกำหนดคุณสมบัติบรรลุผล ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งผู้กำกับการ ยศพันตำรวจเอกฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากประกาศของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่องการกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าอธิบดีและที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เพื่อรับสมัครบุคคลเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกอย่างไม่เป็นธรรม โดยเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่เกินกว่าข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่รับราชการไม่น้อยกว่า ๓ ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ มีสิทธิสมัครรับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้ แต่กรณีผู้สมัครเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องมีคุณสมบัติรับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า ๓ ปี ในตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจในกรมตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกาศดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่เกินกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้กำกับการยศพันตำรวจเอกไม่มีสิทธิสมัคร ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขประกาศในส่วนดังกล่าว และขอให้ศาลมีคำสั่งรับรองใบสมัครของผู้ฟ้องคดี



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๘<sup>๔๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในแต่ละอนุมาตรา ยกเว้นเพียงอนุมาตรา (๑) ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยทุกคนแล้ว ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในแต่ละอนุมาตรานั้น ไม่ให้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั้งสิ้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นที่กระทำได้โดยชอบตามมาตรา ๒๙วรรคหนึ่ง<sup>๔๖๗</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) (จ) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง มีดุลพินิจที่จะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ได้ตามที่เห็นสมควร การที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนำหลักเกณฑ์ตามมติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๐๖/ว ๑๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การเทียบคุณสมบัติเฉพาะ สำหรับตำแหน่งของข้าราชการทหารที่ใช้ในการสมัครสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือรับคัดเลือกเพื่อเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ที่กำหนดให้เทียบข้าราชการทหารซึ่งได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าพันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก อัตราเงินเดือนพันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ มาใช้ในการพิจารณาเทียบตำแหน่งข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้เทียบข้าราชการตำรวจตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ นั้น เนื่องจากข้าราชการทหารมีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกับข้าราชการตำรวจ และเมื่อพิจารณาประกอบกับ

<sup>๔๖๖</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๘ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศ.ป. ประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔๖๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ



มาตรา ๒๔<sup>๔๗๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้วจะเห็นว่าตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่า นั้น อาจแต่งตั้งได้จากข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่พันตำรวจโท พันตำรวจเอก หรือพันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ) ซึ่งเทียบได้กับข้าราชการพลเรือนในระดับ ๖ ระดับ ๗ และระดับ ๘ ตามลำดับ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดให้เทียบข้าราชการตำรวจ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๖)

## ๑.๒ การพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้าง เพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้แตกต่างไปจากบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบคัดเลือกตามประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยหลังจากยื่นใบสมัครแล้ว อัยการจังหวัดกำแพงเพชรได้มีหนังสือรับรองสุขภาพและความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีถึงคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย เพื่อขอให้คณะกรรมการดังกล่าวรับรองหนังสือรับรองสุขภาพและความสามารถ ประกอบการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีต่อไป แต่ปรากฏว่าเมื่อคณะกรรมการอัยการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบกลับไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอทราบเหตุผลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการสอบคัดเลือก ซึ่งสำนักงาน ก.อ. มีหนังสือชี้แจงว่าคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกได้รับรายงานผลการตรวจร่างกายจากคณะกรรมการแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีรูปร่างพิการ เดินขาเกแปลก กล้ามเนื้อแขนลีบจนถึงปลายมือทั้งสองข้าง กล้ามเนื้อขาลีบจนถึงปลายเท้าทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด ได้รับการผ่าตัดตามเหล็กที่กระดูกสันหลังไว้เพื่อให้ไหล่ทั้งสองข้างเท่ากัน จึงมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเป็นผู้มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการตามมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

<sup>๔๗๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๐ การแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่ง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่ารองผู้บังคับการ ให้อธิบดีแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโทขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าพันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ)

ฯลฯ

ฯลฯ



พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย มาตราดังกล่าวที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำมาพิจารณาเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเปิดให้ผู้ฟ้องคดีสอบทดแทนการตัดสินที่สอบในครั้งนี้เป็นกรณีพิเศษ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีรูปกายพิการ แต่ไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ และโดยที่ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือก เป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอัยการเท่านั้น การที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑)<sup>๔๗๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๗)

## ๑.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรภาครัฐ

### ๑.๓.๑ การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้ โดยเคร่งครัด การดำเนินการคัดเลือกโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการ

<sup>๔๗๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐)

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐)





บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด ๆ ให้แตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสรรพากรภาค ๑ (เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๙) สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร แต่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งผู้สมัครรายอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นผลมาจากการดำเนินการคัดเลือกที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว ในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก เนื่องจากเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดแตกต่างไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือนตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ ซึ่งมีหลักการว่าผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือก จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร และเป็นผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. จัดทำไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. และกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ต้องมีรายชื่อในบัญชีผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมติคณะรัฐมนตรี และขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลัง

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกดำรงตำแหน่งรองอธิบดี นั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ของกระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ โดยระบุในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งว่า คณะกรรมการฯ จะดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งจากเอกสารที่กำหนดให้ส่งในการสมัคร ซึ่งประกอบด้วยใบสมัคร แบบแสดงผลงานด้านบริหารจัดการ และข้อเสนอกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของงาน ในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง หรือวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร เพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดจำนวน ๓ - ๕ คน ต่อ ๑ ตำแหน่ง โดยประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสรรว่าคณะกรรมการฯ จะพิจารณาจากพฤติกรรมหรือคุณลักษณะใดของผู้สมัคร และจะใช้วิธีการใดในการประเมิน เพื่อให้ทราบถึงความรู้ความสามารถ รวมทั้งความเหมาะสมของผู้สมัคร ในตำแหน่งที่จะพิจารณาแต่งตั้ง ตลอดจนมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกอย่างไร กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามนัยของข้อ ๒.๒.๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด



ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ระบุให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งมีการประกาศ ให้ทราบทั่วกัน โดยต้องถือว่าหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามข้อ ๒.๒.๒ ดังกล่าว เป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักบริหาร ๙ ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การสรรหา มีความโปร่งใสและเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ ของมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอผู้ที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีที่ว่าง ซึ่งมีจำนวน ๔ ตำแหน่ง ตำแหน่งละ ๑ คน เพื่อให้ปลัดกระทรวงการคลังพิจารณา แต่งตั้ง โดยไม่ได้ระบุเหตุผลความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง อันเป็นการดำเนินการ ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๖ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๓ คน ต่อ ๑ ตำแหน่ง พร้อมทั้งระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามกฎหมายพิจารณาแต่งตั้ง นอกจากนั้น ยังปรากฏว่ารายชื่อของบุคคลซึ่งคณะกรรมการฯ คัดเลือก เป็นบุคคลที่กรมสรรพากรเสนอรายชื่อให้เข้ารับการคัดเลือกทั้งสิ้น โดยไม่มีผู้ที่สมัคร เข้ารับการคัดเลือกด้วยตนเองได้รับการคัดเลือกแต่อย่างใด และผู้ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ ราย เป็นผู้ที่ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ตามเจตนารมณ์ของนโยบายในการคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง ปรากฏว่าฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ได้ลงชื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ดังกล่าวรายหนึ่งภายหลังจากที่ได้มีการประชุมคัดเลือกไปแล้ว อันแสดงว่าฝ่ายเลขานุการฯ ได้รับรอง ต่อที่ประชุมว่า มีการตรวจสอบคุณสมบัติโดยที่ยังไม่ได้รับใบสมัคร ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ บุคคลดังกล่าวจนได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง จากกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมา จึงทำให้เชื่อว่าการ ดำเนินการคัดเลือกในครั้งนี้ ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครด้วยตัวเองรายอื่น ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏ ข้างต้น การดำเนินการคัดเลือกของคณะกรรมการฯ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันมีผลทำให้คำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังซึ่งแต่งตั้งข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของ ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ นั้น เมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือน โดยมีหลักการเกี่ยวกับ คุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงว่า จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะของนักบริหารใน ๔ ด้าน คือ ความรอบรู้ในการบริหาร การบริหารอย่างมืออาชีพ การบริหารคน และการบริหารระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และได้รับการขึ้นบัญชี ผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดทำ โดยบัญชีมีอายุไม่เกิน ๒ ปี แต่ข้อเท็จจริง ปรากฏว่า สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับ



การคัดเลือกฯ ไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง หรือผู้ที่ส่วนราชการระดับกรมที่ตำแหน่งว่างเสนอชื่อให้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ส่วนราชการละ ๑ - ๒ ชื่อ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะเข้ารับการคัดเลือกได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวแม้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการ ย้าย การเลื่อน การแต่งตั้ง และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ) จะกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจออกหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีข้างต้น โดยหาก ก.พ. หรือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. เห็นว่า การดำเนินการใช้ระบบผู้บริหารระดับสูงตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ยังไม่เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการให้มีผู้บริหารระดับสูง ก็อาจเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นประการอื่น ก.พ. จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสรรนักบริหารระดับสูงให้แตกต่างไปจากหลักการที่เป็นสาระสำคัญซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ได้ การที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ เพิ่มเติมจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบดังที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่ง และให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ในส่วนที่เพิ่มเติมจากมติคณะรัฐมนตรีในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุดที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๔๙)

### ๑.๓.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเข้ารับราชการ

การกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและชัดเจนของกฎหมาย โดยต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอ ให้บุคคลที่อยู่ในบังคับสามารถเข้าใจและกำหนดพฤติการณ์ของตนเองได้ รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ



ฝ่ายปกครองกับผู้ที่อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดขึ้นมาใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิม จึงต้องกำหนดให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับในอนาคต โดยไม่อาจกำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกำหนดการมีผลใช้บังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้และได้รับการขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญของเทศบาลตำบล ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้บรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในแต่ละตำแหน่งตามตำแหน่งที่ว่างของเทศบาล หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยราชการอื่นที่มีหนังสือแสดงความประสงค์ขอใช้บัญชี ต่อมา คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบแข่งขันเอง ให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และหากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบ ให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น โดยห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด จากนั้น เลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือวิทุกลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แจ้งเวียนให้ประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดี และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งชะลอการดำเนินการสอบแข่งขันไว้ จนกว่าจะได้รับแจ้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้แต่กรณีที่ได้มีการประกาศรับสมัครสอบแข่งขันไว้ก่อนวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติ ก็ให้สามารถดำเนินการสอบแข่งขันต่อไปได้ แต่หากยังไม่ถึงกำหนดวันสอบแข่งขัน ให้จัดทำประกาศเพิ่มเติมแจ้งให้ผู้สมัครสอบทราบว่าไม่สามารถขอใช้บัญชีข้ามจังหวัดได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำความตามมตินี้จัดทำเป็นประกาศลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ หลังจากนั้น ในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ได้ออกประกาศยกเลิกประกาศ ก.ท.จ. ฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ แล้วกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลใหม่ มีหลักการเช่นเดียวกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว และให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ต่อมา เทศบาลตำบลได้ประกาศผลการสอบแข่งขัน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้สอบแข่งขันได้ที่ขึ้นบัญชีไว้ทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นที่ทำให้เทศบาลตำบลซึ่งจัดสอบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่สามารถเรียกบรรจุหรือดำเนินการใดๆ กับบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกเทศบาล นั้น มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง<sup>๔๘๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดี มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุ และแต่งตั้งพนักงานเทศบาล ตามมาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด<sup>๔๘๑</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๕)<sup>๔๘๒</sup> และสำหรับการบริหารงานบุคคลของแต่ละเทศบาลนั้น มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง<sup>๔๘๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในแต่ละเขตจังหวัด (ก.ท.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลของแต่ละเทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะต้องให้สอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมของเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น และต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนด ตามมาตรา ๒๓ วรรคหก<sup>๔๘๔</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง<sup>๔๘๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งหรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแห่งใด เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งนั้นตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท.จ. กำหนด จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเป็นเพียง

<sup>๔๘๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔๘๑-๔๘๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๔ การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ตามมาตรา ๑๗

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี



ผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง พนักงานเทศบาลเท่านั้น โดยมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนดดังกล่าว มีผลเป็นเพียงกรอบแนวทาง สำหรับ ก.ท.จ. ในการนำไปพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันนั้นของเทศบาลแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน โดยมีได้มีผลใช้บังคับกับเทศบาลแต่ละแห่งโดยตรง สำหรับสถานะและผลบังคับทางกฎหมายของมติของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและชัดเจนของกฎหมาย ประกอบกับวิธีปฏิบัติในการตราอนุบัญญัติของไทยที่ผ่านมา จะมีวิธีดำเนินการโดยนำเอามติของคณะกรรมการที่มีอำนาจออกกฎหมายมาเรียบเรียงเป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปแบบของร่างกฎ ร่างระเบียบ หรือร่างประกาศ แล้วนำเสนอให้คณะกรรมการนั้นตรวจพิจารณา อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงเสนอให้ประธานของคณะกรรมการข้างต้นเป็นผู้ลงนาม โดยจะต้องระบุวันที่ที่จะให้มีผลใช้บังคับ และหรือวันที่ที่ประกาศใช้ไว้ด้วย จากนั้นจะต้องนำไปประกาศให้ผู้ที่อยู่ในบังคับ ได้รับทราบตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการต่อไป ซึ่งวิธีปฏิบัติในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาล ที่ผ่านมานั้น ก็ได้จัดทำในรูปแบบของประกาศ โดยดำเนินการตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น

เมื่อปรากฏว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งได้แจ้งเวียน ให้ ก.ท.จ. ทุกแห่งทราบ ผ่านทางหนังสือวิทยุของเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดี โดยที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำเป็นประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามรูปแบบการดำเนินการดังที่ผ่านมามติดังกล่าวจึงเป็นเพียงเรื่องภายในของผู้ถูกฟ้องคดี ยังไม่มีสถานะและผลบังคับทางกฎหมายเป็นกฎที่จะมีผลใช้บังคับกับ ก.ท.จ. ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับโดยตรง รวมถึงเทศบาลซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท.จ. กำหนด ตลอดจนไม่อาจนำมาใช้ยันกับผู้สอบแข่งขันและผู้ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้วามติดังกล่าวจะยังไม่มีลักษณะเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนได้ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำมติดังกล่าวไปออกเป็นประกาศฯ ฉบับลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาลชั้นใหม่ โดยยกเลิกประกาศฉบับเดิม และให้ประกาศฉบับใหม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ พร้อมทั้งได้แจ้งให้ ก.ท.จ. ทุกแห่ง ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลชั้นใหม่ โดยยกเลิกหลักเกณฑ์ฉบับเดิม และให้ประกาศฉบับใหม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เช่นเดียวกัน โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอโดยชัดแจ้งให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ประกาศดังกล่าวก็มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับมติของผู้ถูกฟ้องคดี จึงอนุมานได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขอโดยปริยายให้เพิกถอนประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย และโดยที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้นหากผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่



ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในหน้าที่สำคัญเช่นกรณีนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-อ.๗๙/๒๕๕๑)

### ๑.๓.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ

การออกข้อกำหนดหรือระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในเรื่องใด ข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารโดยไม่สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งเป็นระเบียบหลักในกรณีดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกำหนดคุณสมบัติโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นนายทหารประทวนตามประกาศของกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ โดยสอบได้ในลำดับที่ ๑ แต่ผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปฏิเสธการส่งบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ โดยให้เหตุผลว่า จากการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ฟ้องคดีมีประวัติเคยกระทำความผิดในคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ข้อหา มีวัตถุออกฤทธิ์ประเภท ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลจังหวัดพิษณุโลกพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี และให้คุมประพฤติรวมทั้งให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมเป็นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติขัดกับหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหารของกองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่กำหนดให้หลีกเลี่ยงการบรรจุบุคคลผู้เคยมีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการทหาร โดยเฉพาะข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติดทุกประเภท และขัดกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ เรื่อง รับสมัครทหารกองหนุนเข้ารับราชการ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ในข้อ ๒.๕ ว่าต้องไม่เคยเป็นผู้มีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหลักเกณฑ์และข้อกำหนดข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามประกาศผลการสอบคัดเลือก



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๕.๙<sup>๔๘๖</sup> ของระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุ กลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ ทหารไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิด ฐานประมาทหรือลหุโทษ และข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ กระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีอำนาจออกระเบียบปลีกย่อยได้ตาม ความจำเป็น โดยไม่ขัดกับระเบียบข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบคัดเลือกทหารกองหนุนเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร โดยกำหนดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการบรรจุให้หลีกเลี่ยงการบรรจุผู้มีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการ โดยเฉพาะข้อหาอาชญากรรมทุกประเภท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครตาม ข้อ ๒.๕ ว่า ผู้สมัครต้องไม่เป็นผู้เคยมีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหา คดีอาญา ทั้งที่ตามข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ได้กำหนดห้ามเพียงผู้ที่เคยต้องโทษ จำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองข้างต้น จึงเป็นการออกระเบียบปลีกย่อยที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าระเบียบ กระทรวงกลาโหมฯ ซึ่งเป็นระเบียบหลัก อันเป็นการกำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการ กำหนดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจอาศัยข้อกำหนดที่ออกโดยไม่ชอบ ดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อกำหนดข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการทหารตามสิทธิที่สอบได้ โดยให้เรียกบรรจุในลำดับแรก ที่สามารถกระทำได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๕๐)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการย้าย และการสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่

### ๒.๑ การสั่งย้ายข้าราชการ

แม้ว่าการสั่งย้ายข้าราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชา ในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และประโยชน์

<sup>๔๘๖</sup> ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๕ บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕.๙ ไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ





ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และจะต้องไม่กระทำโดยมีอคติหรือเจตนาถั่นแก่งล้างข้าราชการ ผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหาย จึงจะถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำกลางชลบุรี ไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำกลางนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการโยกย้ายที่รวดเร็วและผิดธรรมเนียม เนื่องจากไม่โยกย้ายตามฤดูกาลและทำให้ได้รับความเดือดร้อน จึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งในคดีพิพาทเรื่องนี้ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางชลบุรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำอื่น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งระดับ ๖ ลงมาของกรมราชทัณฑ์พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรมราชทัณฑ์โดยตรงพิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำกลางนครราชสีมา และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่เรือนจำกลางชลบุรีเสนอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นไปเพื่อความเหมาะสม ขจัดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น จึงมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำกลางนครราชสีมา ตามความเห็นของคณะกรรมการบรรจุดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การสั่งย้ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจไม่พอใจที่ไม่ได้รับความสะดวกจากการถูกย้าย แต่การย้ายเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ย้ายผู้ได้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี โดยมีอคติหรือมีเจตนาถั่นแก่งล้างผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒/๒๕๔๘)

### ๒.๒ การสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น

ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานใด ต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าความเสียหายที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับ

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ส่วนอำนวยการ โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง



ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการช่วยราชการในส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ส่วนอำนาจการ โดยให้ ปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยงานราชการ อีกทั้งไม่มีสำนักงาน รวมทั้ง วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการได้ อันขัดต่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติ ราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ส่วนอำนาจการของผู้ถูกฟ้องคดีตามปกติ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการ ในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง<sup>๔๗๗</sup> แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งนั้นต้องสามารถ ดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ และต้องมีความจำเป็นในการ ออกคำสั่ง โดยใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่ง มากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้น แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือ จะเป็นการไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ที่จะทำให้การกำกับดูแล การดำเนินกิจการท่าเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ ผู้ฟ้องคดีออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำก็ได้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เพียง ตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราว และในปัจจุบันการติดต่อสื่อสาร กระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ หลายด้าน การให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ด้านอื่นๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

<sup>๔๗๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน



คำสั่งข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๔๗)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นเงินเดือน

#### ๓.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน

เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ย่อมเป็นผลให้การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามวิธีประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบ และใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนพิจารณาสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งขึ้นดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามข้อ ๙ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน ได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่า จะต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดมาประกอบการพิจารณา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินเป็นผู้ประเมินเบื้องต้น ประเมินตามหัวข้อที่กำหนด เช่น ผลงานผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู คุณลักษณะในการปฏิบัติงาน แล้วให้นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาที่หน่วยราชการนั้นๆ กำหนด ทั้งนี้ ให้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ระยะเวลาในการประเมินห่างกันพอสมควร และเมื่อเสร็จสิ้นการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้งแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว จะทำให้การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครูมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ อีกทั้ง ยังให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบผล



การประเมินเพื่อการโต้แย้งหรือปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนี้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ ก.ค. กำหนด จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับทราบผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา และหากจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง กับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมินตั้งแต่ครั้งแรก ก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินทราบ ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่มีผลเป็นการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีครั้งชั้นโดยมีเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีอีกครั้งชั้น ทั้งให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๔๘)

### ๓.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งการประเมินและผลการประเมินเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ จึงต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ข้าราชการทราบเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีโอกาสชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเภสัชกร ๖ ขณะเป็นผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่โรงพยาบาลตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้ง ผลการประเมินปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ อยู่ในข่ายไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และเสนอไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ต่อมา คณะกรรมการบริหารสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีมติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบและจัดส่งสำเนาคำสั่งผู้ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ส่วนราชการในสังกัดทราบและดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการโรงพยาบาล ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมีอคติส่วนตัว และกล่าวหาโดยปราศจากหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตลอดจนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ก็ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งการประเมินและผลการประเมินจากผู้บังคับบัญชา ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้น



เงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการประเมินจากนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ในวันที่ถูกเรียกไปแจ้งกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นลายลักษณ์อักษรเองโดยขอจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือติดตามผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลพิจารณา จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๔ (๑ เมษายน ๒๕๔๔) ให้ผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เนื่องจากการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะความไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใสในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ เพื่อให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ โดยมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน และให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมิน และผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่ง ก.พ. ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ ชักข้อมความเข้าใจตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบและถือปฏิบัติแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน และผู้อำนวยการโรงพยาบาล ที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีจะต้องถือปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามย่อมถือว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนได้กระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และมีผลทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่อาจยืนยันได้ว่าการแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และตามคำชี้แจงของผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไม่ได้แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นหนังสือ แต่ได้แจ้งด้วยวาจาต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการในชุดดังกล่าวด้วย แต่เป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมิน จึงฟังได้ว่าผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นรายบุคคลตามระบบเปิด นอกจากนี้ การที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีประกาศ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เรื่องระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ และหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินและผลการประเมินตามที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการประกาศให้



ข้าราชการทราบโดยทั่วกัน ก่อนที่จะดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกครั้ง ไม่ใช่เป็นการแจ้งการประเมินและผลการประเมินแต่อย่างใด เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นรายบุคคล ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมิน ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๔ (๑ เมษายน ๒๕๔๔) ให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๑)

### ๓.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนระดับของข้าราชการ

เมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้ออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งนักบริหารเทศบาล อันเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับแก่พนักงานเทศบาลในจังหวัดเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจนกระทั่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเพิกถอนหลักเกณฑ์นั้น คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจึงไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมหรือนอกเหนือได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล รักษาการในตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบล ได้ยื่นคำร้องต่อนายกเทศบาลตำบลพลี เพื่อขอดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบล ที่ว่าง เนื่องจากตนมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑.๓.๑ ของประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจันทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งนักบริหารงานเทศบาลฯ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง แม้เทศบาลตำบลฯ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติยืนยันตามเดิมตามมติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้เอง อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนมติทั้งสองดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีให้ความเห็นชอบให้โอนผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลฯ ที่ว่างโดยไม่ต้องจัดทำวิสัยทัศน์

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเลื่อนตำแหน่งเป็นปลัดเทศบาลฯ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) อันเป็นตำแหน่งและระดับ



เดียวกันกับตำแหน่งปลัดเทศบาล และตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้กำหนดขึ้น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ๖ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานในฐานะรองปลัดเทศบาลหรือปลัดเทศบาลได้ กรณีย่อมเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถ จนได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักบริหารงานเทศบาล ๖ ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเทศบาลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ อันเป็นการตรวจสอบเกณฑ์ด้านความสามารถของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่งนั้น จึงเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการดำเนินการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศกำหนดไว้ ตามหลักเกณฑ์การเลื่อนระดับและแต่งตั้งนักบริหารงานเทศบาล ฉบับลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องผูกพันต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามประกาศที่ตนได้กำหนดขึ้นอยู่ตลอดไป ตราบที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์นั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเห็นชอบให้ผู้ยื่นคำขอรายอื่น โดยไม่ได้ให้จัดทำวิสัยทัศน์ประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันให้แตกต่างกันในสาระสำคัญอันเป็นการเลือกปฏิบัติ

กรณีต้องพิจารณาต่อไปว่าการเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีความเป็นธรรมหรือไม่ เมื่อพิจารณาประกอบมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่กำหนดให้นักบริหารงานเทศบาล ๖ สามารถปฏิบัติงานในฐานะรองปลัดเทศบาลหรือปลัดเทศบาลก็ได้ และข้อ ๑.๓.๒ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่ให้ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) และรองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) สามารถโอนย้ายสับเปลี่ยนระหว่างกันได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ๕ ก็ได้ปฏิบัติงานในฐานะปลัดเทศบาล ในขณะที่ขอเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งก็ยังคงรักษาการในตำแหน่งปลัดเทศบาลอยู่ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความสามารถปฏิบัติงานในฐานะปลัดเทศบาลได้อยู่แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดียึดถือความเห็นของกรรมการในคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถและไม่สนองนโยบายของรัฐนั้น จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอ การให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อพิจารณาด้านความรู้ความสามารถอีกครั้งเพียงคนเดียว ย่อมไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีผ่านเกณฑ์การประเมินความรู้ความสามารถและได้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ๖ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์ประกอบการพิจารณา ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งปลัดเทศบาล นั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาให้ความเห็นชอบตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอเลื่อนและโอนไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลพลี (นักบริหารงานเทศบาล ๖) จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่



กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง<sup>๔๘๘</sup> ประกอบมาตรา ๒๖ วรรคหก<sup>๔๘๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ พิจารณาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ความเห็นตามคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มามีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๒)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ

##### ๔.๑ การพิจารณาคำขอลกลับเข้ารับราชการ

แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะให้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ และผู้นั้นจะมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ก็ตาม แต่การจะมอบหมายต่อไป นั้น หมายถึงกิจการทั่วไปของหน่วยงานเท่านั้น มิได้หมายความว่าผู้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งได้

##### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ ขอลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดกำแพงเพชร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง จึงยื่นหนังสือถึงอธิการบดีสถาบันราชภัฏกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอลกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอลกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และเห็นว่าควรใช้อัตราที่มีอยู่บรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการและความขาดแคลนของสถาบันราชภัฏกำแพงเพชรตามที่ได้ประกาศรับสมัครไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รายงานผลการพิจารณาดังกล่าวต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ (เดิม)

<sup>๔๘๘-๔๘๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

ฯลฯ

มาตรา ๒๖

กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ





(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๔๒ (๒)<sup>๔๙๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติว่า การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งกรณีนี้ได้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอลกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ ก.ค. กำหนด กล่าวคือ จะต้องตรวจสอบเอกสารและประวัติการรับราชการและการทำงานทุกแห่งของผู้สมัคร และสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รายละเอียดข้อเท็จจริงมากที่สุด มาประกอบการพิจารณา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอลกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวมิได้อ้างฐานอำนาจในการแต่งตั้ง แม้ว่าพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๓๓<sup>๔๙๑</sup> บัญญัติให้อธิการบดีปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสถานบันราชภัฏเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสถาบันราชภัฏ และอธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้ นั้น หมายถึงกิจการทั่วไปของสถาบันราชภัฏ มิได้หมายความว่าอธิการบดีสามารถใช้อำนาจซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้ด้วย และอำนาจในการแต่งตั้งผู้ขอลกลับเข้ารับราชการก็มีใช้การใช้อำนาจเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของสถาบันราชภัฏแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอลกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการสร้างหลักเกณฑ์การรับผู้ขอลกลับเข้ารับราชการขึ้นมาใหม่ ให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด อีกทั้งเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอใช้อัตราว่างตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดีเพื่อรับบรรจุอาจารย์วุฒิปริญญาโทหรือปริญญาเอกทางคอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยี

<sup>๔๙๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔๙๑</sup> พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๓๓ให้อธิการบดีปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสถาบัน และอธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้



สารสนเทศและได้รับอนุมัติแล้วนั้น ขณะนั้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายังมิได้มีการลงคะแนน และผู้ฟ้องคดียังมีได้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ แต่ภายหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเลือกตั้ง ต่อมา จึงได้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ ในตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดีซึ่งว่างอยู่ยังมีได้บรรจุบุคคลใดเข้ารับราชการ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวแล้ว แต่กำหนดวันรับสมัคร ตามประกาศรับสมัคร ก็เป็นเวลาหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอกลับเข้ารับราชการแล้ว ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่าตำแหน่งว่างของสถาบันราชภัฏกำแพงเพชรทุกอัตราอยู่ระหว่างผูกพัน การดำเนินการแล้ว จึงไม่มีอัตราที่สามารถบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้นั้น ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุข้าราชการครูผู้ออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการตามข้อ ๓ ของหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๒ (สมต.)/ว ๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า แม้จะมีผู้สอบแข่งขันได้หรือผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือก ในตำแหน่งนั้นขึ้นบัญชีรอการบรรจุหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอยู่ แต่ถ้ากรณีบรรจุและ แต่งตั้งผู้ที่ออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือลาออกจากราชการเพื่อติดตามคู่สมรสซึ่งไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ หรือเป็นผู้ที่ออกจากราชการไปเพราะถูกยุบเลิกตำแหน่ง ผู้มีอำนาจบรรจุและ แต่งตั้งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ก็สามารถที่จะบรรจุ และแต่งตั้งผู้ขอกลับเข้ารับราชการในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งลาออกไปสมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและขอกลับเข้ารับราชการ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๒ ก็ย่อมพิจารณา บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงฟังไม่ขึ้น

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ เห็นชอบกับข้อเสนอ ของนายกรัฐมนตรีว่า มีข้าราชการบางคนที่ลาออกจากราชการไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งและได้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย แต่ยังไม่ได้รับการบรรจุ เป็นเหตุให้เดือดร้อน เพื่อเป็นการช่วยเหลือและส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เห็นสมควรที่จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าวให้ได้กลับเข้ารับราชการโดยเร็ว แม้ว่า มติดังกล่าวจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย แต่การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่สังกัดหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือทบวงจะต้องถือปฏิบัติตามมติดังกล่าวด้วย อีกทั้ง ก.ค. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ บรรจุผู้ขอกลับเข้ารับราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือปฏิบัติแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมติ คณะกรรมการพิจารณาการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง ซึ่งเป็นมติ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสนอ อ.ก.ค. กรม พิจารณาและเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว นั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๘)

## ๔.๒ การใช้ดุลพินิจสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการ

การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการใช้ดุลพินิจไม่สั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการ โดยพิจารณาถึงระยะเวลาในการรับราชการที่เหลืออยู่ของผู้ขอกลับเข้ารับราชการที่จะสามารถทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และการมีตำแหน่งว่างที่เหมาะสม โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการตามนัยมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ปลัดกระทรวงในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๕๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) ก่อนลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง และยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการตามคำขอ นั้น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๔)<sup>๔๙๒</sup> ประกอบกับมาตรา ๖๕<sup>๔๙๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในกรณีนี้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือไม่

<sup>๔๙๒-๔๙๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และไม่ใช่นอกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดได้



อันเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยและตัดสินใจด้วยตนเองได้ ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ และภายในขอบเขตของหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนั้นๆ เป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาที่จะรับราชการต่อไปจนเกษียณอายุราชการเพียงอีกประมาณ ๑๐ เดือน นับแต่วันที่ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ และกรมที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่เดิมไม่มีตำแหน่งว่างในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดี ส่วนตำแหน่งอื่นที่ว่างลงในภายหลังก็เป็นตำแหน่งในหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน หากบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในหน่วยงานดังกล่าว ในขณะที่อายุราชการเหลือเพียงเล็กน้อย ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการเท่าที่ควร ปลัดกระทรวงจึงไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามที่ร้องขอนั้น ถือได้ว่าปลัดกระทรวงได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการ อันได้แก่ ระยะเวลาในการรับราชการที่เหลือที่จะทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาว่ามีตำแหน่งว่างที่เหมาะสมสำหรับผู้ขอหรือไม่ โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดที่บัญญัติให้ต้องบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการที่ลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ารับราชการตามที่ขอ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๔๙)

#### ๕. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

การละเมิดอันเกิดจากการละเลยสั่งการตามคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดต้องสั่งการตามคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ แต่ต่อมาคณะบดีของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีหนังสือถึงอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุด มีความรู้ความสามารถ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมการสับเปลี่ยนตำแหน่งแล้ว อธิการบดีจึงมี



คำสั่งแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่ง

หัวหน้างานอื่นในขณะฯ วางลง คณบดีกลับไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่ได้เสนอให้แต่งตั้งผู้ที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ) ซึ่ง อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ได้บังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน โดยย้ายผู้บังคับบัญชาไปเป็นผู้ได้บังคับบัญชาน่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าถ้าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับตำแหน่งหัวหน้างานแผนงานว่าง ก็ขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก ก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ โดยประธาน อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ได้แจ้งมติข้างต้นให้คณบดีและอธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว แต่เมื่อต่อมามีตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีก็ยังไม่พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คณบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผนแทนหัวหน้างานคนเดิมแล้ว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ กรณีจึงต้องนำกฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับกรณีพิพาทในคดีนี้โดยอนุโลมตามนัยข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง<sup>๔๙๔</sup> ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณบดีและอธิการบดีได้ทราบมติของ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วว่า หากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งว่างลง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก ก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ คณบดีและอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี

<sup>๔๙๔</sup> กฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ

ข้อ ๑๐ การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบทวนนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบทวนนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ





ให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ดังนั้น การที่คณบดีไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)<sup>๔๙๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ต่อมาหลังจากที่มีการฟ้องคดีแล้ว จะได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน และได้เลื่อนเป็นระดับ ๗ ก็ตาม แต่หากว่าได้เสนอแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ตั้งแต่แรก ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับเร็วมาขึ้นกว่านี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้า ทำให้ได้รับผลกระทบต่อขั้นต่างของระดับเงินเดือน อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของคณบดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕<sup>๕๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

## ๖. กรณีเกี่ยวกับการลงเวลาปฏิบัติราชการ

การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในกรณีที่กฎหมายกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจกระทำการเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การกระทำทางปกครองในเรื่องดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เจ้าหน้าที่อื่นแม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่อาจกระทำการในเรื่องนั้นได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙<sup>๕๐๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับ

<sup>๔๙๙</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๐๐</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๐๑</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงาน



ข้อ ๑๑<sup>๕๐๒</sup> ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑๑ ชช.) ลงนามปฏิบัติราชการทั้งเวลามาและเวลากลับที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ขณะเกิดกรณีพิพาทผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑๑ ชช.) ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ แต่เนื่องจากมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเมื่อมาตรา ๑๖<sup>๕๐๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเวลาทำงาน วันหยุดต่างๆ และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฯ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเวลาทำงานของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภากำหนดขึ้นมาใช้บังคับกับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอนุโลม ซึ่งตามข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฯ กำหนดว่า ให้จัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัด หรือจะใช้เครื่องบันทึกเวลาการปฏิบัติราชการก็ได้ ในกรณีจำเป็นเลขานุการสภา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

<sup>๕๐๒</sup> ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๑๑ เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ให้จัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัด โดยมีสาระสำคัญตามตัวอย่างทำระเบียบนี้ หรือจะใช้เครื่องบันทึกเวลาการปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีจำเป็น เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขานุการวุฒิสภา จะกำหนดวิธีลงเวลาปฏิบัติราชการ หรือวิธีควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่มีการปฏิบัติราชการในลักษณะพิเศษเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีหลักฐานให้สามารถตรวจสอบวัน เวลาการปฏิบัติราชการได้ด้วย

<sup>๕๐๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๖ วันเวลาทำงานและการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ ก.ร. กำหนด





ผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภา จะกำหนดวิธีลงเวลาปฏิบัติราชการหรือวิธีควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการในลักษณะพิเศษเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้

ดังนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการจัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามนัยมาตรา ๒๐<sup>๕๐๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ประกอบกับข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่ามีอำนาจตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ แต่การใช้อำนาจก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่จะต้องลงนามปฏิบัติราชการทั้งเวลามาและเวลากลับที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน โดยข้าราชการอื่นรวมทั้งผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแทนผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับคำสั่งให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีอีกประการหนึ่งด้วย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๗/๒๕๔๗)

<sup>๕๐๔</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจะให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้





คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

๑. กรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยนำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม

การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับ เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น

**สรุปข้อเท็จจริง**

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการสอบสวนการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ ต่อมาในระหว่างการสอบสวน ประธานกรรมการสอบสวนฯ ได้เกษียณอายุราชการ จึงมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ แทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด**

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ฉะนั้น เมื่อระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการฯ หรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งอาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ ได้ แต่ไม่บังคับว่าต้องแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนฯ จากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ส่วนหลักเกณฑ์อื่นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ มิได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในทางกฎหมายหมายความว่า เป็นการนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับ เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลม



กฎหมายอื่นมาใช้บังคับนั้นบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น

ในคดีนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องนำหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ เท่าที่สามารถใช้ได้มาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วน of รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่ง ดังนั้น เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้แต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ จากข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว การแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นข้าราชการทหารเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ประกอบกับข้อ ๓<sup>๕๐๕</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ และแม้ภายหลังจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ แทนก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิม โดยแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากประธานกรรมการสอบสวนฯ คนก่อนที่เกษียณอายุราชการ มิใช่เป็นการแต่งตั้งอันเนื่องจากประธานกรรมการสอบสวนฯ ขาดคุณสมบัติที่มิใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่))

## ๑.๒ การใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้การดำเนินกระบวนการทางวินัยโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เช่น การมีมติและมีคำสั่งลงโทษผู้ที่ถูกสอบสวน เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

<sup>๕๐๕</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๓ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นจะให้ผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ และให้นำข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๒๐ และข้อ ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ



## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานกรรมการบริหาร เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางระบายน้ำ เป็นเหตุให้การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนและสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม<sup>๕๐๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยนายอำเภอในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้รายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แล้วส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่โปร่งใสและบิดเบือนข้อเท็จจริง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไป การออกคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ได้กระทำภายหลังจากวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการบริหาร (นายองค์การบริหารส่วนตำบล)

<sup>๕๐๖</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๒

ฯลฯ

ฯลฯ

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง



ตามมาตรา ๑๕<sup>๕๐๗</sup> ประกอบกับมาตรา ๒๕<sup>๕๐๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓<sup>๕๐๙</sup> แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เนื่องจากการใช้อำนาจของนายอำเภอที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับอำนาจของประธานกรรมการบริหารตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ แม้ว่ามาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการ

<sup>๕๐๗-๕๐๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

มาตรา ๒๕ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นจำนวนแปดคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ง) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วย โดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

<sup>๕๐๙</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน



ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งตามมาตรา ๙<sup>๕๐๐</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ ก็ตาม แต่เนื่องจากไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการแจ้งให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งตามมาตรา ๙ ซึ่งในกรณีนี้คือนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการทางวินัย กับผู้ฟ้องคดี แล้วได้รับการปฏิเสธหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่านายกองค้การบริหารส่วนตำบลจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำความผิด กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจทำให้ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังสามารแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง<sup>๕๐๑</sup> แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีจึงไม่เข้าข่าย ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งนายอำเภอที่แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่แต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจ ซึ่งเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้การดำเนินกระบวนการทางวินัย โดยอาศัยผลการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผล การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณา แล้วมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๑)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งนั้นย่อมมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของตนได้ ไม่ว่าจะ พ้นระยะเวลาการอุทธรณ์แล้วหรือไม่ก็ตาม ในกรณีนี้ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ต่อไป

<sup>๕๐๐</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๙ การบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุมัติของ อ.ก.ท. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และเมื่อได้สั่งบรรจุและแต่งตั้งแล้ว ให้รายงาน ก.ท.

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๐๑</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง กรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ



## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูถูกผู้ปกครองนักเรียนร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีรับฝากเงินค่าลงทะเบียนจากนักเรียนจำนวน ๖ คน แต่ไม่นำส่งเงินแก่เจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนไม่อาจออกใบเสร็จรับเงินแก่นักเรียนได้ ผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งโรงเรียนไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งข้างต้น แล้วรายงานผลการสืบสวนต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกลดขั้นเงินเดือนและถูกตัดสิทธิไม่ให้เป็นสมาชิกคุรุสัมพันธ์ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิใช่ผู้บังคับบัญชาผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในเรื่องนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง เห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของตนได้ ไม่ว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์แล้ว

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๑๐ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๗ และระดับ ๖ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค. กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๕ ลงมา ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาก่อนและเมื่อได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่งสั่งแต่งตั้งต่อไป





หรือไม่ก็ตาม ตามนัยมาตรา ๓<sup>๕๓๓</sup> ประกอบมาตรา ๔๙<sup>๕๓๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางที่มีหลักประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี แล้วรายงานผลการสืบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามลำดับ เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ได้รับรายงานผลการสืบสวนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงรายงานตามลำดับชั้นจนถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การกระทำดังกล่าว เป็นเพียงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นการเตรียมการเพื่อจะมีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง ยังมีไม่ได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจถูกฟ้องในคดีนี้ได้

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ เมื่อได้รับรายงานว่าได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดี แล้วพบว่า เป็นกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจผูกพันที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม<sup>๕๓๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ดังกล่าวแล้ว แม้หากจะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในชั้นสอบสวนไม่มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาที่ชัดเจน

<sup>๕๓๓-๕๓๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๕๓๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒

ฯลฯ

ฯลฯ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ



เพื่อจักได้มีโอกาสนำพยานหลักฐานเข้าชี้แจงตามความเป็นจริง กรณีดังกล่าวก็อาจมีผลทำให้การสอบสวนและคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบเท่า่นั้น หากได้มีผลต่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๗/๒๕๕๑)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน

### ๒.๑ การแจ้งข้อกล่าวหาและการให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหา

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ข้าราชการครุเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๑ เดือน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอน ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ ทำให้ไม่มีสิทธินำพยานเข้าสืบเพื่อแก้ข้อกล่าวหา เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไมร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญคือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามมาตรา ๑๐๒<sup>๕๖</sup> วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>๕๖</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไมร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสามได้



ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐<sup>๕๑๗</sup> และมาตรา ๓๑<sup>๕๑๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เพียงแต่วิธีการสอบสวนกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาเลือกใช้วิธีตามที่ตนเห็นสมควรได้ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินการทางวินัยโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสืบสวนข้อเท็จจริง แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ประกอบกับในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่มีข้อความใดที่จะอนุมานได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจอยู่ในตัวถึงมูลกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งหรือแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้นการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง เป็นการสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๑๙๗/๒๕๔๘ ที่ อ.๒๑๘/๒๕๔๘ ที่ อ.๒๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๕๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๙๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๐๐/๒๕๕๐)

นายรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสอง ในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๔ (๔) หรือมาตรา ๑๑๕ และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวน และทำความเข้าใจเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยถือว่าได้มีการสอบสวนตามวรรคสองแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณากรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้

<sup>๕๑๗-๕๑๘</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๓๑ คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต่อรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



## ๒.๒ ระยะเวลาดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร และการดำเนินการของทุกกระบวนการรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดกรอบไว้

### สรุปข้อเท็จจริง

กรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีขณะที่ยังดำรงตำแหน่งประมงจังหวัด กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ ต่อมาฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วแจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ตามหนังสือลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยแจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบปากคำผู้ร้องเรียนเพิ่มเติม แต่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถติดต่อผู้ร้องเรียนได้ จึงเห็นควรตัดพยานนี้ออกไป เพื่อมิให้การสอบสวนล่าช้าและมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ รายงานผลการสอบสวนว่าไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหา แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมอันเป็นความผิดทางวินัยเล็กน้อย จึงเห็นควรว่ากล่าวตักเตือนเพื่อไม่ให้เกิดกรณีดังกล่าวอีก ซึ่งฝ่ายวินัยพิจารณาแล้วได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วยและมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ รายงานผลไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้ขอลาออกจากราชการ เพื่อสมัครเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งรายชื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมโครงการฯ ไปก่อน ต่อมา อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งผลการพิจารณาให้สำนักงาน ก.พ. ทราบ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ แต่คณะกรรมการโครงการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งมติว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติเข้าร่วมโครงการฯ เนื่องจากในช่วงเวลารับสมัคร ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง จึงไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอความเป็นธรรม แต่สำนักงาน ก.พ. มีมติตามความเห็นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ เป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัยล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับเงินขวัญถุง จำนวน ๗ เท่าของเงินเดือน จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ระยะเวลาในการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจนกระทั่งรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ใช้ระยะเวลา ๑๓๔ วัน ซึ่งไม่เกิน ๑๘๐ วัน นับแต่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๑๒<sup>๕๑๙</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แม้ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนจะใช้เวลาสอบสวนเพิ่มเติมตามความเห็นของฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่ จนถึงรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ เป็นเวลาอีก ๘๖ วัน ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ แม้จะเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดและคณะกรรมการไม่ได้ขอขยายระยะเวลาการสอบสวนตามข้อ ๑๒ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว ก็ไม่ถือเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการขอขยายเวลาให้ถูกต้องหรือไม่ก็ได้ตามข้อ ๓๗<sup>๕๒๐</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน ระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนทั้งสองช่วงรวม ๒๒๐ วัน ซึ่งยังไม่เกินกำหนดเวลา ๒๗๐ วัน ตามข้อ ๑๒ วรรคท้าย ของกฎ ก.พ. ฉบับข้างต้น การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่ล่าช้าแต่อย่างใด ส่วนการดำเนินการของฝ่ายวินัย

<sup>๕๑๙-๕๒๐</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนภายในกำหนดระยะเวลาดังนี้

(๑) ดำเนินการประชุมตามข้อ ๖ และแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาตามข้อ ๑๔ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(๒) รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเท่าที่มีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตาม (๑) แล้วเสร็จ

(๓) แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ ๑๕ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตาม (๒) แล้วเสร็จ

(๔) รวบรวมพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตาม (๓)

(๕) ประชุมพิจารณาลงมติและทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตาม (๔) แล้วเสร็จ

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ได้ ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อขยายระยะเวลาการสอบสวน ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินหกสิบวัน

การสอบสวนเรื่องใดที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในสองร้อยเจ็ดสิบวัน ให้ประธานกรรมการรายงานเหตุให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวง ทราบ เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๗ ในกรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนตอนใดทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นี้ นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔ ข้อ ๓๕ และข้อ ๓๖ ถ้าการสอบสวนตอนนั้นเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคสาม มาตรา ๑๑๕ หรือ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนแก้ไขหรือดำเนินการตอนนั้นให้ถูกต้องโดยเร็ว แต่ถ้การสอบสวนตอนนั้นมิใช่สาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะสั่งแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องหรือไม่ก็ได้



กองการเจ้าหน้าที่ ตั้งแต่ได้รับรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนจนถึงวันที่มีความเห็นให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมใช้ระยะเวลา ๒๓๐ วัน และหลังจากได้รับรายงานการสอบสวนเพิ่มเติมจนถึงวันที่เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ระยะเวลา ๑๐๔ วัน รวมระยะเวลา ๓๓๔ วัน ซึ่งเป็นการใช้เวลาดำเนินการมากกว่าคณะกรรมการสอบสวน และแม้ว่าการดำเนินการของฝ่ายวินัยจะไม่มีกรอบของระยะเวลากำหนดไว้ แต่การดำเนินการของฝ่ายวินัยในฐานะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นกลไกหนึ่งในการดำเนินการทางวินัย จึงควรดำเนินการในเวลาอันสมควร รวมระยะเวลาทุกขั้นตอนการสอบสวน และการดำเนินการของฝ่ายวินัยแล้ว ต้องไม่เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวน คือ ๒๗๐ วัน การอ้างว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวินัยมีไม่เพียงพอ ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานราชการสามารถจัดการภายในหน่วยงาน โดยเกลี้ยอัตรากำลังในส่วนอื่นมาช่วยงานฝ่ายวินัยได้ จึงเป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น เมื่อการดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีใช้เวลาเกินกว่า ๒๗๐ วัน จึงถือได้ว่าเป็นการล่าช้าเกินสมควร

ส่วนการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตั้งแต่ได้รับรายงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติรับทราบผลการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีใช้ระยะเวลา ๒๖๖ วัน โดยไม่ปรากฏเหตุอันสมควร ซึ่งระยะเวลาอันสมควรต่อการทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เกิน ๙๐ วัน หากล่วงพ้นเวลาดังกล่าวถือว่าล่าช้า อันเป็นเหตุน่าคดีมาสู่ศาลได้ตามมาตรา ๔๙<sup>๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงล่าช้าเกินสมควรเช่นกัน

เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ ที่จะเข้าร่วมโครงการฯ และผลจากการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด เพราะขาดคุณสมบัติในช่วงเวลาการรับสมัคร เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดียังคงรับราชการต่อไปอีก ๑ ปี ซึ่งทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ก็เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติของข้าราชการทุกคน ซึ่งเมื่อคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่จะได้จากการประกอบกิจการอื่นๆ ภายหลังจากอำลาชีวิตราชการก่อนกำหนดกับการรับราชการต่อมาก็น่าจะเกือบลูกกันกันไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน ๗ เท่า ของเงินเดือนเดือนสุดท้าย อันเป็นผลจากการดำเนินการทางวินัยล่าช้าเกินสมควร ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมโครงการฯ ดังกล่าว

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น



พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๘/๒๕๕๐)

### ๓. กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดและการสั่งลงโทษทางวินัย

#### ๓.๑ การพิจารณาในข้อหากระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ต้องพิจารณาถึงความประพฤติและความรู้สึกหรือเจตนาในการกระทำนั้นเป็นสำคัญ โดยพิจารณารายละเอียด ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป ว่ามีผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความรู้สึกของวิญญูชนโดยทั่วไป หรือความรู้สึกของสังคม ว่ารู้สึกรังเกียจต่อการกระทำนั้น ๆ ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือไม่

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัยรวม ๒ ข้อหา คือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาของบุคคลอื่น จนเป็นเหตุให้ครอบครัวเกิดความแตกแยก ข้อหาหนึ่ง และกรณีถูกกล่าวหาว่าใช้กลอุบายหลอกลวงกู้ยืมเงินผู้อื่นแล้วไม่ใช้คืน และปลอมแปลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันในการกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์อีกข้อหาหนึ่ง หัวหน้าการประถมศึกษาจังหวัด จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผลการสอบสวนสรุปว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรปลดออกจากราชการ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเห็นชอบด้วยจึงรายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อมา อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่ง อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ปฏิบัติหน้าที่แทน ก.ค. มีมติให้ยกอุทธรณ์ และรายงานนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เพื่อพิจารณาสั่งการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ตามมติของ ก.ค. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว



### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๘๘<sup>๕๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นบทบัญญัติมุ่งควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในแนวทางที่ดี ซึ่งเรื่องการประพฤติชั่วเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึงความประพฤติและความรู้สึกของข้าราชการ ที่จะต้องพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป ว่ามีผลกระทบต่องเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งข้าราชการ ความรู้สึกของสังคมหรือไม่ และหากกระทบมากก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูเป็นวิชาชีพบุคคล เป็นพ่อพิมพ์ของชาติ มีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้อบรมลูกศิษย์ให้เป็นคนดี แต่กลับมีพฤติการณ์มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาของบุคคลอื่น ย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่องียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการและความรู้สึกของสังคม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ส่วนกรณีปลอมแปลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันในการกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ย่อมทำให้ผู้ที่ถูกปลอมลายมือชื่อและสหกรณ์ออมทรัพย์เสียหาย จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๔/๒๕๕๑ ที่ อ.๖๓/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๓๒/๒๕๔๙ และที่ อ.๓๔๐/๒๕๔๙)

#### ๓.๒ การพิจารณาในข้อหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ข้าราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในเรื่องของทางราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าเรื่องที่สั่งการดังกล่าวจะไม่ใช่อนุญาโทษที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาข้างต้นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หากการละเว้นหน้าที่ดังกล่าวกระทำไปเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

<sup>๕๒๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๘ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง





### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สถิติ ๓ ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายส่วนตัว โดยไม่สามารถหาเงินมาใช้คืนได้ เลขาธิการสถิติแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงินโดยตรง การกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง แต่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒ ของข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเสนอให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการสอบสวนฯ เสนอ แต่ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ราชการที่จะต้องไปชำระค่าโทรศัพท์และมีได้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการดังกล่าว อีกทั้ง ไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาและไม่มีเจตนาทุจริตเงินค่าโทรศัพท์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีมีปัญหากับสามี จึงต้องเดินทางไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดและนำเงินค่าโทรศัพท์ไปใช้จ่ายเป็นค่าเดินทาง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในประเด็นพิพาทที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แม้การชำระค่าโทรศัพท์จะไม่ใชหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นการสั่งการในเรื่องของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าโทรศัพท์ของสำนักงานไปใช้จ่ายเป็นค่าเหมารถขนของและไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๙๒ วรรคสาม



แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยที่ความผิดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดแนวทางการลงโทษตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ให้ไล่ออกจากราชการ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากให้ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๐)

กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่กลับนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แม้จะปรากฏในภายหลังว่าข้าราชการผู้นั้นได้นำเงินที่ทุจริตมาคืน ก็ไม่เป็นเหตุให้ลดหย่อนโทษจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่เก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ปัจจุบัน คือ นายกองการบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี)) เพื่อขอขยายวงเงินในการเก็บรักษาเพิ่ม เนื่องจากธนาคารอยู่ห่างไกล แล้วจะได้นำเงินฝากธนาคารต่อไปซึ่งประธานกรรมการบริหารอนุมัติ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้นำเงินไปฝากธนาคารต่อมา ปลัด อบต. ได้มีบันทึกข้อความถึงประธานกรรมการบริหารฯ ว่าเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีเงินอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าที่ระเบียบกำหนด ประธานกรรมการบริหารฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีก็มีบันทึกข้อความชี้แจงว่าได้นำเงินไปเก็บไว้เป็นการส่วนตัวและได้นำไปคืนแล้ว คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมีมูลเป็นการกระทำผิดวินัย ประธานกรรมการบริหารฯ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานการสอบสวนว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นฯ เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้นำเงินมาคืนให้ทางราชการจึงมีเหตุบรรเทาโทษ เห็นควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ประธานกรรมการบริหารฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนและรายงานเรื่องไปยัง ก.อบต. จังหวัด และได้สั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ออพักผลการสอบสวน ต่อมา ก.อบต. พิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.อบต. จังหวัด แต่ ก.อบต. จังหวัด มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิตามกฎหมายในการเข้ารับราชการ



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ได้นำเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไปใช้ประโยชน์เป็นการส่วนตัว แล้วทำรายงานประจำวันเท็จต่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงินว่าเงินจำนวนดังกล่าวเก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัยของราชการ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๐<sup>๕๒๓</sup> และข้อ ๒๘<sup>๕๒๔</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ในขณะที่เกิดเหตุ ก.อบต. จังหวัด ยังไม่ได้ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ จึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่พนักงานส่วนตำบลโดยอนุโลม ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นมีระดับโทษทางวินัย ๒ สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง<sup>๕๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบกับความผิดของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติว่าการนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนไม่เป็นเหตุให้ลดหย่อนโทษ ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการสถานเดียว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔/๒๕๕๒)

<sup>๕๒๓-๕๒๔</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๒๐ ตู้নিরภัยให้ติดหรือตั้งไว้ในที่ปลอดภัยภายในสำนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
จำนวนเงินสดที่เก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัยตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่เกินสองหมื่นบาทเว้นแต่กรณีจำเป็น ผู้บริหารท้องถิ่นอาจอนุมัติให้ขยายวงเงินเก็บรักษาเพิ่มได้รวมไม่เกินแปดหมื่นบาท

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๘ ให้กรรมการเก็บรักษาเงินร่วมกันตรวจสอบตัวเงิน และหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานเงินคงเหลือประจำวัน เมื่อปรากฏว่าถูกต้องแล้วให้นำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নিরภัย และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อในรายงานเงินคงเหลือประจำวันไว้เป็นหลักฐาน แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานคลังเสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ

<sup>๕๒๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของวรรคสอง

ฯลฯ

ฯลฯ



### ๓.๓ การพิจารณาความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูล

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ให้ต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องทุกข์กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดเทศบาลตำบล ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลถูกกล่าวหาว่า ได้ทำตำหนิถูกป้องกันที่ใช้ในการจับสลากหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งเรื่องให้นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยและเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาโทษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้พิจารณากลับกรองอีกชั้นหนึ่ง จึงบัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องเพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่พิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนและเอกสารไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการดำเนินการ



ตามมาตรา ๙๒<sup>๕๒๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยแล้ว จึงต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓<sup>๕๒๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๖/๒๕๔๙)

### ๓.๔ การสั่งลงโทษทางวินัยกรณีข้าราชการต้องขาดต้ออาญา

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในคดีอาญา นั้น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา

<sup>๕๒๖-๕๒๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๙๓ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง



## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีต้องหาคดีอาญาข้อหาร่วมกันครอบครองเพื่อจำหน่ายและร่วมกันจำหน่ายยาเสพติดให้โทษ ประเภท ๑ (ยาบ้า) โดยผิดกฎหมาย ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผลการสอบสวนรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดอาญาตามที่ถูกกล่าวหาจริง คณะกรรมการสอบสวนจึงมีมติว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ แต่กระทำผิดเสียเองหรือเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติดให้โทษ หรือมีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดของผู้อื่น การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยไม่รอผลคำพิพากษาในคดีอาญาของศาลจังหวัดว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับลงโทษผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เป็นการออกคำสั่งที่ขัดต่อมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายของผู้กระทำผิด การลงโทษในคดีอาญา จึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง ดังนั้น การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ จึงไม่จำเป็นต้องรอฟังผลในคดีอาญาแต่อย่างใด และมาตรา ๓๓<sup>๕๒๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติ

<sup>๕๒๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๓ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้



ที่มุ่งจะคุ้มครองข้าราชการที่ถูกกล่าวหาในทางวินัยแต่อย่างใด อีกทั้งตามมาตรา ๖๔<sup>๒๙</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ที่กำหนดว่าบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ขัดต่อ มาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๐/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๘/๒๕๕๑ ที่ อ.๑๓๘/๒๕๕๑ ที่ อ.๓๗๐/๒๕๕๑ ที่ อ.๔๐๑/๒๕๕๑ ที่ อ.๔๒๕/๒๕๕๑ และที่ อ.๔๖๓/๒๕๕๑)

### ๓.๕ การลงโทษทางวินัยแก่ผู้บังคับบัญชากรณีไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน ให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ และระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ว่าด้วยประการใด ๆ การปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและถี่ถ้วนเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ถือเป็นกรณักระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับหัวหน้างาน จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยอาจใช้ความรอบคอบติดตามตรวจสอบได้ แต่มิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นอย่างเพียงพอ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอย่างร้ายแรง ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในการเบิกจ่ายเงิน เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหลายกรณี รวมเป็นเงิน ๒,๙๖๙,๒๑๗ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่น่าจะต้องรับผิดชอบถึงขั้นปลดออกจากราชการ เพราะโทษดังกล่าวเป็นโทษที่ใช้กับบุคคลที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยตรง ไม่ใช่โทษที่จะลงกับบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชา และเหตุที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริต ก็มีสาเหตุมาจากไม่มีการวางระบบงานขั้นตอนและกติกากำหนดให้ปฏิบัติ

<sup>๒๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๔ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ



อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังต้องรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ซึ่งมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากและขาดหัวหน้าที่จะควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเป็นผู้จัดการระบบขั้นตอนการทำงานให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ดังนั้น ข้อที่ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาเบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว เกิดจากการไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นความจริง การออกคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการ ระดับ ๗ สังกัดคณะแพทยศาสตร์ และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแพทยศาสตร์ศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดงานแพทยศาสตร์ศึกษาทุกคน ให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ และระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ว่าด้วยประการใดๆ จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องรับผิดชอบตรวจสอบควบคุมไม่ให้เกิดข้อบกพร่อง ความผิดพลาด หรือการทุจริตขึ้น โดยมีหน้าที่ต้องศึกษาข้อมูลหน่วยงานระบบงาน ตลอดจนบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างละเอียด หากพบว่าระบบงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน่วยงานไม่เป็นระบบ หรือไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานก็สามารถจัดระบบงานให้เหมาะสมได้ โดยอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเป็นระบบ โดยมีผู้ฟ้องคดีคอยให้คำแนะนำ ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง ก็อาจมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการแทน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานที่มอบหมายนั้นอย่างสม่ำเสมอและรอบคอบ การที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงาน และมีการเบิกจ่ายเงินจำนวนมากต่อเนื่องกันหลายรายการ รวมทั้งการเปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร ที่มีผู้ฟ้องคดีและผู้ใต้บังคับบัญชาอีกสองคน โดยจำนวน ๒ ใน ๓ คน มีอำนาจสั่งจ่ายเงินได้นั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีให้ความไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างมาก เนื่องจากบุคคลทั้งสองสามารถสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวได้โดยไม่ต้องผ่านผู้ฟ้องคดี ซึ่งความไว้วางใจดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้โดยง่าย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลทั้งสองอย่างสม่ำเสมอว่าได้ทำการเบิกเงิน รับเงิน และส่งเงินให้กับหน่วยงานที่เป็นเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีอาจจะป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินในบัญชีแต่ละครั้งไว้ว่าจะต้องมีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีทุกครั้ง แต่หากเห็นว่าตนมีงานที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ก็ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อในการเบิกจ่ายเงินในบัญชีแทนผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และเป็นการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวร่วมกันทุจริตได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีได้ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเลย จนเป็นเหตุให้มีการทุจริตในการเบิกจ่ายเงิน และเมื่อตรวจสอบพบการทุจริต ผู้ฟ้องคดีก็เรียกให้ผู้ใต้บังคับบัญชามาชี้แจงแล้วก็ปล่อยให้บุคคลดังกล่าว





ดำเนินการต่อไป ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีสามารถตรวจสอบการทุจริตจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลย ไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ และถี่ถ้วนเพียงพอ เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับหัวหน้างาน จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความรอบคอบ ระมัดระวัง ติดตามตรวจสอบได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว เมื่อพฤติกรรมการที่ผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นผลให้ทางราชการต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทำให้หน่วยงานเสียหายเนื่องมาจากบุคคลภายนอกยอมเข้าใจว่าหน่วยงานผิดนัดชำระหนี้ต่าง ๆ ดังนั้นการกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง<sup>๕๓๐</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๖/๒๕๕๑)

### ๓.๖ การพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจ ภายหลังจากสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนการสอบสวนแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและพิจารณาโทษ มีหน้าที่ต้องสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยอาจเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอหรืออาจเห็นสมควรกำหนดประเด็นให้สอบสวนเพิ่มเติมตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ก็ได้ การไม่สั่งการใดๆ ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอถูกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตั้งโรงงานผลิตยาเสพติดในพื้นที่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนรายงานผลการสอบสวน โดยมีความเห็นว่าพยานหลักฐานยังรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา และได้เสนอสำนวนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีโดยผ่านกองวินัยซึ่งได้รับเรื่อง เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๑ กองวินัยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ สืบสวนหาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๕๓๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง



อีกส่วนหนึ่งด้วย แต่การสืบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญายังไม่แล้วเสร็จ กองวินัยจึงเห็นควรรอผลการดำเนินคดีอาญาจากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้สั่งการไปในคราวเดียวกัน เพราะถ้าหากผู้ถูกฟ้องคดีสั่งการเด็ดขาดทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีไปโดยไม่นำผลคดีอาญามาประกอบการพิจารณาแล้ว ต่อมาหากมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้อีก เพราะจะเป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีซ้ำซ้อน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมูลเหตุแห่งคดีไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนแจ้งผลมายังผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล รวมเป็นระยะเวลาเกือบ ๔ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้สั่งการให้แต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๒ ข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีสรุปผลการสอบสวนทางวินัย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนสอบสวนมายังผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ถือว่าการสอบสวนแล้วเสร็จ และเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะสั่งการตามสมควร โดยอาจเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอหรือกำหนดประเด็นให้สอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ส่วนเมื่อมีการดำเนินการทางวินัยจนมีการสั่งลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว หากปรากฏภายหลังว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก ผลของการได้รับโทษจำคุกดังกล่าวถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๗๘ (๔)<sup>๕๓๑</sup> มาตรา ๘๗ วรรคสาม<sup>๕๓๒</sup> และมาตรา ๑๒๗<sup>๕๓๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเมื่อยังไม่มีกฎ ก.ตร. ก็ให้นำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง มาใช้โดยอนุโลม โดยกำหนดให้การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังกล่าวเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อน ถึงแม้มูลกรณีการกระทำ ความผิดเป็นเหตุเดียวกันกับผลการดำเนินการทางวินัยที่เป็นเหตุแห่งคดีนี้ก็ตาม นอกจากนั้น

<sup>๕๓๑-๕๓๓</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๗๘ การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่การกระทำดังต่อไปนี้

ขลย ขลย

(๔) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ขลย ขลย

มาตรา ๘๗ ขลย ขลย

ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้

มาตรา ๑๒๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎกระทรวง กฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือยังมีมติเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ก.พ. ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติ หรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม



ผลการลงโทษทางวินัยและผลการลงโทษทางอาญา หากต้องมีผลไปทางเดียวกันไม่ เพราะกระบวนการพิจารณาทางวินัยและทางอาญามีความแตกต่างกัน ทั้งการมีอยู่ของพยานหลักฐาน การให้ถ้อยคำหรือการเบิกความของพยานและการรับฟังพยานหลักฐานก็อาจแตกต่างกันได้ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยให้ยุติ จึงไม่ต้องรอผลการพิจารณาทางอาญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมสั่งการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๒<sup>๕๓๔</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)<sup>๕</sup> จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้สั่งการตามกฎหมายดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๔๗)

### ๓.๗ การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อปรากฏว่ามีการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงมีหน้าที่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว การไม่เพิกถอนคำสั่งซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นข้าราชการกรมป่าไม้ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีตัดไม้ทำลายป่าในเขตอุทยานแห่งชาติสาละวินและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน จังหวัดแม่ฮ่องสอน กับพวกรวม ๒๓ ราย ซึ่งมีข้าราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๘ รวมอยู่ด้วย อธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว เห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๘ จำนวน ๑ ขั้น และเห็นควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยให้ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ พิจารณา และ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ พิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ. ซึ่งพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับข้าราชการระดับ ๘ ที่ถูกกล่าวหาในเรื่องเดียวกันให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณา แต่กลับส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ พิจารณา

<sup>๕๓๔</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๓๒ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนการสอบสวนมาแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสอบสวนตามข้อ ๓๔ ข้อ ๓๕ ข้อ ๓๖ และข้อ ๓๗ แล้วดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดหรือไม่มีเหตุที่จะให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๕ สมควรยุติเรื่อง หรือกระทำผิดที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

(๒) ในกรณีที่จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณาตามมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง (๑) (๒) หรือ (๓) มาตรา ๑๑๕ หรือ มาตรา ๑๑๖ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตราดังกล่าวดำเนินการโดยไม่ชักช้า และให้อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณาโดยเร็ว



เป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก.พ. จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ก่อนออกจากราชการเป็นผู้พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีมติประการใดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเพิกถอนคำสั่งเดิมที่สั่งลงโทษและดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามมติของ ก.พ. ดังกล่าวแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และขอกลับเข้ารับราชการตามเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเรื่องการดำเนินการทางวินัยของผู้ฟ้องคดี ขณะนี้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่มีมติเป็นอย่างอื่น เนื่องจากอยู่ในขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งสำนวนการสอบสวนให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับเข้ารับราชการ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๑๒<sup>๕๓๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีให้ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ พิจารณาและสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีกับพวกออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณา อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมีการเพิกถอนคำสั่งนั้น เนื่องจากหากไม่ได้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าวย่อมมีผลบังคับอยู่ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง<sup>๕๓๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีผลกระทบถึงสถานะความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการดำรงสถานะเป็นข้าราชการ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงมีหน้าที่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับเข้ารับราชการก่อน จึงจะมีผลให้

<sup>๕๓๕-๕๓๖</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้น

เนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้



ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ที่จะสั่งหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว โดยออกคำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีผลไม่ก่อนวันที่ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีมติเท่านั้น ซึ่งไม่อาจมีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันที่มีมติได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาและมีมติ โดยไม่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการก่อน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๓/๒๕๔๘)

#### ๔. กรณีเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

๔.๑ การกำหนดความผิดในการลงโทษ กรณีคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการโดยชอบแล้ว

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายชอบที่จะกำหนดความผิดในการลงโทษให้ตรงกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกต้องได้ ในกรณีที่พฤติกรรมและการกระทำอันเป็นเหตุที่ถูกกล่าวหา เป็นเรื่องเดิมที่คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและวิธีการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการกล่าวหาในข้อกล่าวหาใหม่ที่จะต้องทำการสอบสวนใหม่ และมีใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญที่จะทำให้เสียความเป็นธรรม

##### สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยทักษิณ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีพฤติกรรมนำข้อสอบออกจากห้องทำข้อสอบไปให้ลูกจ้างชั่วคราวซึ่งกำลังศึกษาและลงทะเบียนเรียนวิชาดังกล่าวด้วย ทำให้ข้อสอบวิชาดังกล่าวรั่วไหล ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีมูล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี โดยตั้งข้อกล่าวหาเช่นเดียวกับข้อกล่าวหาในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา (สว.๒) ให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อคณะกรรมการสอบสวน หลังจากให้ถ้อยคำดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์



ที่มีควรได้ เปิดเผยความลับของทางราชการ ไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน และกระทำการให้เสียความเที่ยงธรรมและเสื่อมเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งทางราชการ ถือเป็น การประพฤติกู้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยังคงยืนยันตามที่ให้ถ้อยคำรับสารภาพ หลังจากนั้นคณะกรรมการ สอบสวนได้สอบปากคำพยานอีก ๓ ปาก แล้วจัดทำรายงานการสอบสวน (สว.๖) เสนอต่อ อธิการบดีมหาวิทยาลัยทักษิณว่า ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำรับสารภาพตามที่ถูกกล่าวหา ประกอบกับ พิจารณาถ้อยคำพยานแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหา จึงยุติการสอบสวน และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเป็นการปฏิบัติ หน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และกระทำ ผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานเปิดเผยความลับของทางราชการตามมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง ฐานทำให้ เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการถือเป็นการประพฤติกู้ตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง และฐานไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นสมควรปลดออกจากราชการ ต่อมา อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยทักษิณ มีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๑๗๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์โดยเห็นว่า แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจะไม่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่การนำข้อสอบออกไป เปิดเผยก่อนการสอบนั้น เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงให้แก้ไขฐานความผิดจากเดิม เป็นความผิดฐานเปิดเผยความลับของราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เพียงสถานเดียว และนายกรัชมณฑรมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๔๖๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๕ แก้ไขคำสั่งลงโทษเดิมให้เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี เห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาพูดจูงใจ ให้ผู้ฟ้องคดีรับสารภาพเพื่อให้เรื่องยุติโดยเร็วและจะได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ เพราะเป็น เรื่องไม่ร้ายแรง อีกทั้ง การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดี รับทราบและรายงานการสอบสวนต่ออธิการบดีฯ ว่าผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำรับสารภาพตามที่ ถูกกล่าวหา จึงยุติการสอบสวนและลงมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหา อันเป็น การดำเนินการตามข้อ ๑๔ วรรคสี่<sup>๕๓๗</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน

<sup>๕๓๗</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวเป็นความผิดวินัยกรณีใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติ หน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ อย่างไร



พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เป็นกรณี  
ที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ มิใช่กรณีตามข้อ ๑๕<sup>๕๓๘</sup> ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน ซึ่งจะต้องแจ้ง  
แบบ สว.๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารับสารภาพเพราะเชื่อคำแนะนำ  
ของอธิการบดี เพื่อให้ยุติเรื่องนั้น ในบันทึกถ้อยคำผู้ถูกกล่าวหาซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อไว้  
ผู้ฟ้องคดีได้ให้คำรับรองว่าคณะกรรมการสอบสวนมิได้ล่องลอย ชูเชิญ ให้สัญญา หรือกระทำการใด  
เพื่อจูงใจให้ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ข้ออ้างดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น การดำเนินการ  
สอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับอำนาจแก้ไขฐานความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ตามมาตรา ๑๒๖  
วรรคสอง<sup>๕๓๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับข้อ ๑๓ (๙)<sup>๕๔๐</sup> และ

---

หากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตนตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ (ถ้ามี) และสาเหตุ  
แห่งการกระทำไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าเป็นการสมควร  
ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์อื่นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยละเอียดจะทำการสอบสวนต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้  
แล้วดำเนินการตามข้อ ๓๐ และข้อ ๓๑ ต่อไป

<sup>๕๓๘</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕  
ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ข้อ ๑๕ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๔ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่า  
มีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด  
ตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตน  
ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ หรือไม่ อย่างไร แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบ  
เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด หรือหย่อน  
ความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่  
ราชการตามมาตรา ๑๑๕ อย่างไร และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่  
และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้ทำบันทึกมีสาระสำคัญ  
ตามแบบ สว. ๓ ท้ายกฎ ก.พ. นี้ โดยทำเป็นสองฉบับ เพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ  
และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๓๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒๖ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่  
วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี  
ไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อ  
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้  
เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง  
ของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งเป็นประการใดแล้ว  
จะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา ๑๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๕๔๐</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕  
ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ ๑๓ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๒๕ (๑) (๒)  
หรือ (๓) แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม  
ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี







ตามข้อ ๓๗ ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปลี่ยนแปลงฐานความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน จึงมิใช่การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ อันจะทำให้เสียความเป็นธรรมที่จะต้องดำเนินการให้มีการสอบสวนใหม่ ในส่วนของการกำหนดโทษนั้น เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ได้นำกระดาษข้อสอบ ซึ่งเป็นความลับของทางราชการไปให้บุคคลผู้ลงทะเบียนเรียนก่อนวันสอบจนต้องมีการยกเลิกการสอบในภายหลัง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง การกำหนดโทษให้ปลดออกจากราชการจึงเหมาะสมกับการกระทำผิดความผิด ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแก้ฐานความผิดเป็นความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๗ วรรคสอง<sup>๕๕๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแก้ไขคำสั่งลงโทษให้เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๓/๒๕๕๗)

## ๔.๒ กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ไม่เช่นนั้นอาจถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งนับตั้งแต่วันที่ไต่ยื่นอุทธรณ์จนถึงวันยื่นฟ้องคดีเป็นเวลาเกือบ ๑๑ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวโดยเร็ว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ก็ตาม แต่ในเรื่องนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดให้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน

<sup>๕๕๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ

การเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง



๙๐ วัน อันเป็นระยะเวลาสูงสุดตามมาตรา ๔๕<sup>๔๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ แต่จนถึงขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ และเลขาธิการ ก.พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ยังไม่สามารถกำหนดระยะเวลาให้แน่ชัดได้ว่าจะใช้เวลาเพียงใดในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๗/๒๕๕๙)<sup>๔๗</sup>

<sup>๔๖</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>๔๗</sup> ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และข้อ ๙๑ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัยดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน ๖๐ วัน



## บทที่ ๓๕

### คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### ๑. กรณีเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

##### ๑.๑ ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

##### ๑.๑.๑ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้ต่อมา ข้าราชการดังกล่าวจะโอนไปรับราชการในหน่วยงานใหม่ ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกับท้องที่ ที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ก็เป็นการโอนไปรับราชการในท้องที่ ที่ตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐไม่อาจจะระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการข้างต้น โดยอ้างว่าขณะ โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นไม่ใช่ข้าราชการตาม ความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และการโอนไป รับราชการในอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกัน ไม่ใช่การได้รับคำสั่งให้เดินทางไป ประจำสำนักงานในต่างท้องที่

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญได้โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมราชทัณฑ์ และใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับ กรมราชทัณฑ์ ผู้บังคับบัญชาได้ระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตามผลการหารือ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เนื่องจากเห็นว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีโอนมายังกรมราชทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายในมาตรา ๔<sup>๕๔๘</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ

<sup>๕๔๘</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการ ฝายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝายตุลาการ ข้าราชการฝายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการ ฝายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ฯลฯ

ฯลฯ



พ.ศ. ๒๕๒๗ แม้ต่อมาภายหลังจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมราชทัณฑ์ และได้รับคำสั่งโอนมาประจำสำนักงานใหม่ในสังกัดสำนักงานประกันสังคม ก็ไม่ใช่กรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ จึงไม่อาจเบิกค่าเช่าบ้านได้ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกที่กรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นท้องที่ ที่อยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด เรื่อง หลักเกณฑ์ท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว และ ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เหมือนเดิม

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาล เมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งเทศบาลถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)<sup>๕๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัด กรมราชทัณฑ์ และได้โอนมารับราชการต่อที่สำนักงานประกันสังคม ซึ่งถือเป็นราชการส่วนกลาง ตามมาตรา ๗ (๔)<sup>๕๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นข้าราชการ ๑ ใน ๘ ประเภท ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะใน ๘ ประเภทดังกล่าวข้างต้น จึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการ เป็นเหตุ การที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ข้าราชการตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว น่าจะไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล สำหรับท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๕๔๔-๕๕๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

ขลข	ขลข
(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	
ขลข	ขลข
มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้	
ขลข	ขลข
(๒) เทศบาล	
ขลข	ขลข



รับราชการครั้งแรกนั้น มาตรา ๔<sup>๕๕๑</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะว่าท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหมายถึงท้องที่ใด แต่พิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้น ประกอบกับมาตรา ๔<sup>๕๕๒</sup> และมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง<sup>๕๕๓</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนแล้ว ต่อมา เมื่อโอนมารับราชการที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับกรมราชทัณฑ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีหมดไป เพราะหลักเกณฑ์ท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามที่กระทรวงการคลังกำหนดนั้น ใช้เฉพาะกรณีข้าราชการที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในสำนักงานเดิม แล้วต่อมาสำนักงานนั้นได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ที่ใกล้เคียงเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนไปปฏิบัติราชการในสำนักงานแห่งใหม่ คือ สำนักงานประกันสังคม แม้จะตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับสำนักงานเดิม คือ กรมราชทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีซึ่งยังคงรับราชการอยู่ใน

<sup>๕๕๑</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอ และหรือกิ่งอำเภอ ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕

<sup>๕๕๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>๕๕๓</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ซึ่ง

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่
- (๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง
- (๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด



ห้องที่ตนเองมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขที่ทำให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านระงับไปตามมาตรา ๗ ทวิ<sup>๕๕๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ประกอบกับการโอนไปรับราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการโอนข้าราชการโดยความยินยอมของส่วนราชการเจ้าสังกัดเดิมที่ให้โอนตามความต้องการของส่วนราชการเจ้าสังกัดใหม่ที่รับโอนเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำขอของตนเอง อันเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือตอบข้อหารือของอธิบดีกรมบัญชีกลาง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๘)

**หมายเหตุ** ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติคำนิยามของ “ห้องที่เริ่มรับราชการครั้งแรก” ไว้ โดยให้หมายความวา ห้องที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการ และได้มีการรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่ง ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภท ข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่นก็เป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการในราชการส่วนกลาง หรือข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้จากรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกัน

### สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การคลังของเทศบาลตำบล ต่อมาได้ย้ายไปรับราชการต่างอำเภอที่วิทยาลัยครู (ภายหลังได้เปลี่ยนฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)) จึงยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านกรณีนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านและได้รับการอนุมัติแล้ว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในสังกัดตน และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ

<sup>๕๕๔</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๗ ทวิ ข้าราชการผู้ต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่ เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เช่นเดียวกับข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ เว้นแต่ท้องที่ใหม่ที่สำนักงานได้ย้ายไปนั้นอยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด



ส่วนท้องถิ่นมาก่อน โดยโอนมารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงมิใช่เป็นข้าราชการตามความหมายของคำว่าข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และมีใช่เป็นกรณีการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาบับเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งการอนุมัติเบิกจ่ายเงินดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการการอุดมศึกษามีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี และคำสั่งให้คืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้กับทางราชการ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากข้อเท็จจริงในคดี ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การคลัง ของเทศบาลตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน และถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามคำนิยามว่า “ข้าราชการ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในส่วนท้องถิ่น เพียงแต่ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการแบ่งมอบภารกิจบางประการจากรัฐบาลให้ดำเนินกิจการแทนรัฐในพื้นที่ที่กำหนด และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีงบประมาณบางส่วนเป็นของตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณด้วยตนเอง จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแยกออกไปต่างหากเป็นการเฉพาะ แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ข้าราชการของรัฐเช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการในราชการส่วนกลางหรือข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้จากรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกัน เพียงแต่สิทธิและเงื่อนไขดังกล่าวได้กำหนดให้แยกส่วนจากกันเพื่อความสะดวกในการตั้งงบประมาณ และการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรเป็นสำคัญ แต่ก็ยังคงมีเจตนารมณ์ในการจัดสวัสดิการพื้นฐานของรัฐในการดูแลช่วยเหลือบุคลากรของรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกันของทุกส่วนราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการครั้งแรกในเทศบาลตำบล ได้โอนย้ายไปปฏิบัติราชการในฐานะข้าราชการพลเรือนที่ต่างอำเภอ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านฯ แล้ว และเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุต้องห้ามใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกา



ฉบับเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืนให้กับทางราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ถูกระงับสิทธินั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔/๒๕๕๒)

### ๑.๑.๒ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่ก่อนที่กฎหมายกำหนดเหตุยกเว้นระงับสิทธิ

สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่ ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้รายงานตัวต่อสำนักงานแห่งใหม่ ส่วนการที่จะเข้าช้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น ถือเป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านที่ได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น เมื่อต่อมาเหตุยกเว้นตามมาตราดังกล่าวหมดสิ้นไป เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

#### สรุปข้อเท็จจริง

ข้าราชการครูฟ้องว่าตนได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เนื่องจากทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ทางราชการได้รื้อถอนอาคารบ้านพักดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงย้ายออกไปเช่าบ้านพักและได้ยื่นคำร้องขอเบิกค่าเช่าบ้าน แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เนื่องจากสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี เกิดขึ้นภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว





## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๗ มาตรา ๑๓<sup>๕๕</sup> และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการที่ต้องย้ายหรือโอนไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานแห่งใหม่ มีที่พักอาศัยโดยไม่เดือดร้อนตลอดเวลาที่ยังต้องปฏิบัติงานประจำที่สำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงควรได้รับตั้งแต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เดินทางไปประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่จะเข้าขอยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ อันมีผลทำให้ข้าราชการดังกล่าวไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น ถือเป็นเหตุที่เกิดภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเกิดขึ้นก่อนแล้ว ตั้งแต่วันมารายงานตัวยังสำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น เมื่อเหตุยกเว้นดังกล่าวหมดไป เช่น ทางราชการถอนคืนหรือไม่สามารถจัดที่พักให้ได้ต่อไป ข้าราชการผู้นั้นจึงควรมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการดังเดิม โดยสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันที เมื่อทางราชการไม่ได้จัดที่พักให้ และข้าราชการผู้นั้นได้ทำสัญญาเช่าบ้านเพื่อพักอาศัย จึงสามารถยื่นขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ตั้งแต่วันที่เช่าบ้านอยู่จริงตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ สำหรับข้ออ้างของผู้บังคับบัญชาที่ว่า ข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหลังจากพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ นั้น มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง<sup>๕๖</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ก็มี

### <sup>๕๕</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๓ ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ขาดจากอัตราเงินเดือนหรือวันที่อยู่ในขายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวันส่งมอบหน้าที่ ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อไปอีกไม่เกินสิบวันนับแต่วันส่งมอบหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปอีก ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

### <sup>๕๖</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้

สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันสิ้นสุดลง



ข้อยกเว้นไว้ว่าหากเป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาข้างต้นใช้บังคับ ก็ให้ยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานแห่งใหม่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ มีผลใช้บังคับ สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวจึงยังคงมีอยู่ต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นได้เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการมาก่อนหรือไม่ ข้าราชการผู้นั้นจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติมการที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๔๘ และที่ อ.๗๒/๒๕๔๘)

### ๑.๑.๓ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกรณีทางราชการจัดที่พักอาศัยให้แก่คู่สมรส

ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว สมรสกับข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ นั้น หน่วยงานทางปกครองไม่อาจอ้างเหตุผลการจัดที่พักอาศัยให้กับคู่สมรส มาเป็นเหตุตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้น

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐและเป็นผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้สมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดเดียวกัน และเป็นผู้อยู่อาศัยในบ้านพักซึ่งทางราชการจัดให้ หลังจากนั้นหน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สิ้นสุดลงนับแต่วันสมรส และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่เบิกไปภายหลังสมรสตามผลการหารือกรมบัญชีกลาง เนื่องจากเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีบ้านพักของทางราชการให้อยู่อาศัยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าทางราชการได้จัดบ้านพักให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยแล้ว ดังนั้น สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันจดทะเบียนสมรสตามนัยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น จึงฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ที่จะช่วยเหลือให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเองได้หนึ่งหลัง โดยผ่อนผันให้ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้



เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าว มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และต่อมาหากข้าราชการผู้นั้นได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ มาตรา ๑๗<sup>๕๕๗</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก็ได้ผ่อนผันให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิม มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อยู่อาศัย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ใช่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตลอดมา และต่อมาได้ซื้อบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น และเมื่อได้สมรสแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาต่อหน่วยงานต้นสังกัดมาตลอดว่า ประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ และไม่ประสงค์จะพักอาศัยอยู่ในบ้านพักของทางราชการ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง<sup>๕๕๘</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะเห็นว่า ในกรณีที่มีสามีกับภริยารับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่งซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านสูงกว่า ถ้ามีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่ากันให้เบิกจ่ายให้แก่สามี แต่ถ้าในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ปรากฏว่ามีเคหสถานของตนเองหรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ จะต้องเข้าพักอาศัยอยู่กับคู่สมรสดังกล่าว จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่อาศัยจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และได้ใช้สิทธิโดยเช่าซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัยเป็นของตนเอง และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อยู่ก่อนการจดทะเบียนสมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองจดทะเบียนสมรสกัน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีเคหสถานของภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่

<sup>๕๕๗-๕๕๘</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๘ สามีกับภริยา ถ้าวรับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่งซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านสูงกว่า ถ้ามีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่ากันให้เบิกจ่ายให้แก่สามี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด



และย่อมต้องพักอาศัยร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในบ้านที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เช่าซื้อดังกล่าว กรณีไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เนื่องจากมีเคหสถานของสามีที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน การที่หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สิ้นสุดลงนับแต่วันสมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่เบิกไปภายหลังการสมรส จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๖/๒๕๔๙)

#### ๑.๑.๔ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกรณีมีเคหสถานเป็นของตนเองหรือคู่สมรส

การตีความคำว่า “มีเคหสถานเป็นของตนเอง” ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น หมายถึง เคหสถานที่ข้าราชการผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ โดยไม่อยู่ในระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือค่าตอบแทนใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ดังกล่าว หากเป็นเคหสถานหรือบ้านที่ยังอยู่ระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ข้าราชการผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ที่ต้องการจะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหนึ่งแห่ง

##### สรุปข้อเท็จจริง

ข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างบ้านกับเอกชนรายหนึ่ง เมื่อบ้านสร้างเสร็จผู้ฟ้องคดีจึงทำสัญญากู้เงินจากธนาคารเพื่อนำเงินมาชำระราคาที่ดินและบ้าน โดยผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้วคืน และให้งดเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากกรมบัญชีกลางตอบข้อหารือว่า กรณีที่บ้านก่อสร้างเสร็จก่อนที่กู้เงินจากธนาคารย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีมีเคหสถานเป็นของตนเองแล้ว จึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้จากธนาคารมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี

##### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหนึ่งแห่ง การตีความคำว่า มีเคหสถานของตนเอง ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงย่อมตีความว่าหมายถึง เคหสถานที่ข้าราชการผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ โดยไม่อยู่ใน



ระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือค่าตอบแทนใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ดังกล่าว หากเป็น  
 เคสสถานหรือบ้านที่ยังอยู่ระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน  
 ข้าราชการผู้นั้น ย่อมมีสิทธิที่จะนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าว  
 มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ไม่เป็นการ  
 ต้องห้ามใช้สิทธิตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ดังกล่าวข้างต้นแต่ประการใด ดังนั้น การที่  
 ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้เรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจากผู้ฟ้องคดีและไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน  
 ต่อไป จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและ  
 ให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระ  
 ราคาบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๔๙)

**ในกรณีที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่  
 ในท้องที่ที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่แล้ว  
 หากข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ดังกล่าว ย่อมมีสิทธิ  
 นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน  
 จากทางราชการได้**

#### สรุปข้อเท็จจริง

ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับคำสั่งย้ายไปรับราชการในท้องที่ที่ข้าราชการ  
 ผู้นั้นได้เช่าซื้อบ้านไว้โดยการผ่อนชำระเงินกู้กับธนาคาร และได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานค่าผ่อน  
 ชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับ  
 การเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการข้างต้น และให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้ว เนื่องจาก  
 ปลัดกระทรวงการคลังมีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔  
 แจ้งให้ถือปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นว่า กรณีข้าราชการ  
 ซึ่งได้รับคำสั่งให้ย้ายมารับราชการประจำสำนักงานใหม่ ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกับที่ดินมีบ้าน  
 ที่อยู่ระหว่างการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนั้น ข้าราชการย่อม  
 สามารถเช่าอยู่อาศัยในบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระนั้นได้ แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์  
 ในบ้านที่เช่าซื้อจนกว่าจะได้ชำระค่าเช่าซื้อครบแล้วก็ตาม ย่อมถือได้ว่าข้าราชการดังกล่าว  
 มีเคสสถานของตนเองในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ จึงต้องห้าม  
 ไม่ให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกา  
 ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนแนวปฏิบัติดังกล่าว และ  
 ให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิเดิม

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่  
 ซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านไว้แล้ว จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ  
 หรือไม่ ต้องพิจารณามาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ  
 เป็นหลัก และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ แล้ว จะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดว่าการเช่า



ซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน จะต้องเป็นการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ภายหลังจากที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่แต่อย่างใด อีกทั้ง มาตรา ๑๖ (๓) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการซึ่งได้เช่าซื้อบ้าน หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยต่อมาได้ย้ายไปรับราชการประจำในท้องที่อื่น และได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก ซึ่งถือได้ว่ามีเคสสถานของตนเองแล้ว ให้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้วมาเบิกต่อได้ โดยมีได้ถูกตัดสิทธิตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แต่อย่างใด นอกจากนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการให้มีบ้านเป็นของตนเอง กล่าวคือถึงแม้ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นแล้ว ถ้าท้องที่ใหม่นั้นตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้บัญญัติผ่อนผันให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้ โดยที่จะนำข้อยกเว้นที่ตัดสิทธิข้าราชการเพราะเหตุมีเคสสถานของตนเองตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับกับกรณีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ด้วย ข้าราชการซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นก่อนวันที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่จึงย่อมมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่นกัน ดังนั้น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในประเด็นที่พิพาทตามหนังสือกระทรวงการคลัง จึงไม่ขัดด้วยพระราชกฤษฎีกาข้างต้น เมื่อแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไม่ขัดด้วยพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการใช้สิทธิของข้าราชการผู้นั้นโดยให้งดการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ขัดด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ เฉพาะในประเด็นที่พิพาท และให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๗)

**๑.๑.๕ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง**

สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ ย่อมได้รับการรับรอง



ตามมาตรา ๕<sup>๕๙</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน แม้ข้าราชการผู้นั้นจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการภายหลังพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้นั้นต้องเสียไป หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นกระทรวงการคลังมาอ้างเพื่อระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นไม่ได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการประจำยังสำนักงานใหม่ ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ และได้เช่าบ้านอยู่จริงหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ซึ่งในชั้นต้นผู้บังคับบัญชาได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามสิทธิ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการคลังที่มีความเห็นว่า ข้าราชการที่จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้นั้น ต้องเป็นข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ และจะต้องเป็นสิทธิที่มีผลบริบูรณ์ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กล่าวคือ ข้าราชการผู้นั้นจะต้องมีการเช่าบ้านและพักอาศัยอยู่จริงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการคลังตามที่ปรากฏในข้อเท็จจริง เป็นการพิจารณาตีความกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ที่มีลักษณะนอกเหนือไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ และมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗)ฯ ดังนั้น ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้วตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือไม่ ก็หามีผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

<sup>๕๕๙</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง หรือของข้าราชการ ซึ่งสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้



ที่มีผลสมบูรณ์แล้วแต่อย่างใดไม่ ประกอบกับไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติบังคับว่า สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะมีผลบริบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สิทธินั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกันก่อน อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติบังคับว่า หากข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ไม่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้ภายหลังจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ โดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ทำให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้บังคับหรือตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ และไม่มีผลทำให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีต้องเสียไป เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านและอาศัยอยู่จริง ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว และให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๗ ที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๘ และที่ อ.๒๔๒/๒๕๔๙)

### ๑.๑.๖ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีข้าราชการเช่าบ้านของมารดา

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อมีเหตุประการหนึ่งประการใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง<sup>๕๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

<sup>๕๖๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้





ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ไม่อาจนำแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือของกระทรวงการคลัง หรือเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว มาเป็นเหตุเพิกถอนคำสั่งได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดซึ่งขอย้ายกลับภูมิลำเนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อมาดูแลมารดาและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามเงื่อนไขแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านโดยการเช่าบ้านมารดา ซึ่งเป็นการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ถูกต้องแต่ไม่เหมาะสมตามมติคณะรัฐมนตรี<sup>๕๖๑</sup> และหนังสือของกระทรวงการคลัง<sup>๕๖๒</sup> เพราะผู้ฟ้องคดีสามารถอยู่ร่วมกับมารดาได้โดยไม่ต้องเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้บังคับบัญชา

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับในการขอเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ ซึ่งการอนุมัติเช่นนี้ก่อให้เกิดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๕๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แม้ว่าต่อมา พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกต่อไป แต่มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้าน

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๖๑</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร.๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑

<sup>๕๖๒</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑

<sup>๕๖๓</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



ของข้าราชการที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น อันได้แก่สิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งเช่าจากมารดาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่เดิม โดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีและหนังสือกระทรวงการคลัง ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ที่เห็นว่าการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีถูกต้องแต่ไม่เหมาะสมนั้น จึงเป็นเหตุผลที่ไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดในมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘)

#### ๑.๑.๗ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้มีสิทธิอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ใช้บังคับ

สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ย่อมได้รับการรับรอง หากไม่มีกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๕<sup>๖๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ทั้งนี้ ตามบทเฉพาะกาลในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แม้อต่อมาข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิจะส่งบ้านพักคืนให้แก่ทางราชการตามคำสั่งของทางราชการ และได้เช่าบ้านอยู่อาศัยภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ

<sup>๕๖๔</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓

มาตรา ๕ ข้าราชการดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้าน

(๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในเขตต์อำเภอหรือกิ่งอำเภอชั้นใน

(๒) ข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่แล้ว

(๓) ข้าราชการซึ่งเริ่มเข้ารับราชการในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใด และยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้น

(๔) ข้าราชการซึ่งทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำในเขตต์อำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการใหม่

(๕) ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้

(๖) ข้าราชการวิสามัญซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ในกรณีที่การแต่งตั้งนั้นต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิเป็นพิเศษ และกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ได้รับค่าเช่าบ้าน



ก็ไม่อาจนำข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน มาตัดสิทธิของข้าราชการผู้นั้นได้

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูรับราชการครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัดกรมสามัญศึกษา ต่อมาผู้ฟ้องคดีสอบแข่งขันได้ จึงโอนย้ายไปรับราชการที่วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดสุโขทัย สังกัดกรมพลศึกษา หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่วิทยาเขตเชียงใหม่ (วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามคำร้องขอของตนเองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการตลอดมา จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ทางราชการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนบ้านพัก เนื่องจากบ้านพักมีสภาพที่ทรุดโทรมมากไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัย และทางราชการต้องการรื้อถอนเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ของอาคารเรียนหลังใหม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งคืนบ้านพักให้ทางราชการแล้ว ได้ใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยในภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อซื้อบ้านและที่ดิน ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีให้เบิกจ่ายมาตลอดจนกระทั่ง เดือนธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดเชียงใหม่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปก่อนแล้วให้แก่ทางราชการ ด้วยเหตุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุมัติให้ย้ายมารับราชการที่สำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และไม่ได้เป็นผู้เช่าบ้านอยู่จริงก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการ และให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้วคืนให้แก่ทางราชการ

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๔<sup>๖๔</sup> และมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่ได้บัญญัติตัดสิทธิข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ที่จะเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการ โดยหากทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักให้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ส่งคืนบ้านพักให้แก่ทางราชการและเช่าบ้านพักอาศัยตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกันก็ไม่อาจนำมาใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

<sup>๕๖๔</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓

มาตรา ๔ ข้าราชการประจำการนอกจากข้าราชการชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้าง มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้านตามความในพระราชกฤษฎีกานี้



เนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศใช้ และการที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดเชียงใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง แล้วเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้นั้น ก็หาได้เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เนื่องจาก การที่ผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านพักของทางราชการเป็นการออกไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึง เท่ากับว่าเป็นกรณีที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถกลับไปใช้สิทธิในการ เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามที่เคยมีสิทธิอยู่เดิม หาได้เป็นการใช้สิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่แต่ อย่างใด ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๙<sup>๕๖๖</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๒๗ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็น การรับรองว่าสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะถูกยกเลิกแล้วก็ตาม และที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าสิทธิในการ เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเป็นสิทธิทางแพ่ง จึงไม่อาจนำหลักเรื่องกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษตาม หลักกฎหมายอาญามาใช้แก่คดีนี้ได้ นั้น เห็นว่า สิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิด และมีอยู่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับ ดังนั้น สิทธิดังกล่าว ของผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับความคุ้มครอง กฎหมายที่ออกมาภายหลังจึงไม่อาจมีผลมากระทบต่อ สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ ตามหลักของความมั่นคงและแน่นอนแห่งสิทธิ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิ ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการ และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงิน ค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปก่อนแล้วคืนให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๓/๒๕๕๐)

#### ๑.๑.๘ การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักฐานการเช่าบ้าน เพื่อประกอบการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่า

<sup>๕๖๖</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๙ ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๒๗ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๒๗ ต่อไปจนกว่า จะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว



ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ได้เข้าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริงหรือไม่ จึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคเฉพาะกรณี แม้จะไม่ได้ไปตรวจสอบด้วยตนเองหรือไม่ได้แจ้ง วันเวลาที่จะไปตรวจสอบให้ข้าราชการผู้นั้นทราบล่วงหน้า ก็ไม่มีผลทำให้การตรวจสอบ ไม่ชอบแต่ประการใด

### สรุปข้อเท็จจริง

ข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นเรื่องขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยแบ่งเช่าบ้านของพี่สาว ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง การเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้ไปตรวจสอบสภาพบ้านเช่าโดยไม่ได้ไปพร้อมกัน ทั้งคณะและไม่ได้นัดหมายผู้ฟ้องคดีล่วงหน้า ในการนี้คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้ นักการภารโรงเป็นผู้บันทึกการตรวจสอบ และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการตรวจสอบ ต่อผู้บังคับบัญชา โดยเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักอาศัยอยู่จริงในบ้านหลังที่ขอเบิกค่าเช่าบ้าน และไม่ได้ชำระค่าเช่าจริง จึงเห็นควรมีมติให้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าว ซึ่งผู้บังคับบัญชา พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าวได้ตามคำขอเบิกค่าเช่าบ้าน

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๖<sup>๕๖๗</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ ข้าราชการได้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้าน โดยมีสาระสำคัญตาม (๑) และ (๒) ที่ให้ตรวจสอบว่า ได้เข้าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริงหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อใด และอัตราราคาค่าเช่าเหมาะสมกับ สภาพบ้านหรือไม่ แต่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการว่าคณะกรรมการฯ จะต้องสืบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองหรือโดยคณะกรรมการฯ ทั้งคณะ หรือต้องแจ้งวันเวลาที่ จะเข้าตรวจสอบบ้านเช่าให้ผู้ขอเบิกทราบล่วงหน้า การที่คณะกรรมการฯ ไม่ได้แจ้งวันเวลาที่ ไปตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้า หรือไม่ได้ทำการบันทึกด้วยตนเอง ล้วนเป็นวิธีการหรือ เทคนิคในการสอบสวนข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีเพื่อให้ทราบพฤติการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เป็น จริงมากที่สุด การที่คณะกรรมการฯ ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่บ้านเช่า แม้จะพบเสื้อผ้าของใช้ ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีบ้าง แต่เมื่อสอบถามเพื่อนบ้านหลังที่อยู่ติดกัน ก็ได้ความว่าไม่เคยเห็น ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง เจ้าของบ้านได้ให้ถ้อยคำเรื่องจำนวนเงินค่าเช่าบ้านต่อเดือนไม่ตรงกับ หลักฐานในสัญญาเช่าและใบเสร็จรับเงิน และให้ถ้อยคำถึงช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเข้ามาอยู่ใน บ้านเช่าก็มีข้อพิรุธหลายประการ อันเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าบ้าน

<sup>๕๖๗</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐

ข้อ ๖ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการตามนัยข้อ ๘ แต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน เพื่อตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของข้าราชการที่ยื่นเรื่องขอรับค่าเช่าบ้าน โดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญต่อไปนี้

(๑) ให้ตรวจสอบว่าได้เข้าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริงหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อใด

(๒) ให้ตรวจสอบอัตราราคาค่าเช่าบ้านว่าเหมาะสมกับสภาพแห่งบ้านหรือไม่

ในกรณีเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ให้ตรวจสอบตามนัยข้างต้นโดยอนุโลม



โดยมีการชำระค่าเช่าและพักอาศัยในบ้านที่เช่านั้นจริง ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๒/๒๕๔๗)

**๑.๒ การเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน**

**๑.๒.๑ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน**

ในการพิจารณาว่าข้าราชการที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำมาผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ได้พักอาศัยอยู่จริงในบ้านที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและมนุษยธรรมประกอบด้วย เพราะเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเพียงว่าข้าราชการจะต้องเช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ใช่เช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น และต้องได้เข้าอาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นด้วยในกรณีที่ยังไม่ได้ย้ายไปอยู่ในท้องที่อื่น

**สรุปข้อเท็จจริง**

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูซึ่งได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้งดเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อน จนกว่าจะดำเนินการตรวจสอบความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จสิ้น เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านโดยไม่ได้อาศัยอยู่จริง เป็นการไม่ถูกต้องตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าได้อาศัยอยู่จริงในบ้านหลังดังกล่าว และไปมาระหว่างบ้านของตนกับบ้านของมารดา เนื่องจากต้องดูแลมารดาซึ่งชราภาพและป่วยด้วยโรคประจำตัว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้บังคับบัญชาเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีและชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด**

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จะเห็นได้ว่า มีเจตนาประการหนึ่งที่จะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงให้สิทธินำหลักฐานการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ และในกรณีที่ข้าราชการได้กู้เงินมาซื้อหรือเช่าซื้อบ้านแล้ว แต่ต่อมาถูกย้ายไปอยู่ในท้องที่อื่น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังคงให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ข้าราชการผู้นั้นยอมไม่ได้อาศัยอยู่จริงในบ้านหลังที่ได้ซื้อหรือเช่าซื้อไว้แล้วเพราะอยู่กันคนละท้องที่ แต่ก็ยังมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน



ข้าราชการได้เช่นเดิม ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกรณีตามมาตรา ๑๗ กับกรณีตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าการที่มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มีเจตนารมณ์แต่เพียงว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องเช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ใช่เช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น และต้องได้เข้าอาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นด้วยในกรณีที่ยังไม่ได้ย้ายไปอยู่ในท้องที่อื่นตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๖ กำหนดเงื่อนไขไว้แต่เพียงการได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น โดยไม่ได้มีข้อจำกัดว่าข้าราชการผู้นั้นจะต้องใช้บ้านเป็นที่อยู่อาศัยแต่เพียงอย่างเดียว จะใช้บ้านทำประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้เลยและการ “อาศัยอยู่จริง” นั้น มาตรา ๑๖ ก็ไม่ได้จำกัดว่า จะต้องอยู่ในบ้านหลังนั้นทุกวันและตลอดเวลา กรณีจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณากันเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและมนุษยธรรม ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านหลังดังกล่าวมาโดยมีเจตนาที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนเองและได้เข้าอาศัยอยู่จริง แต่ได้เดินทางไปมาระหว่างบ้านของตนกับบ้านมารดาเพื่อดูแลมารดาซึ่งชราและเจ็บป่วย กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวจริง การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๑/๒๕๔๙)

**๑.๒.๒ การจัดที่พักอาศัยให้ภายหลังจากที่ข้าราชการใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ**

สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือมีคำสั่งให้ข้าราชการที่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวอยู่แต่เดิม ต้องเข้าพักในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงในภายหลังอันมีผลเป็นการตัดสิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ข้างต้น เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

ข้าราชการพลเรือนสามัญ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลง และให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ด้วยเหตุผลว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แล้วตาม



มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักในบ้านพักข้าราชการ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ข้าราชการใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านซึ่งข้าราชการผู้นั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ อยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักอาศัยให้ นั้น แม้อาจจะมีบ้านพักของทางราชการว่างลง ก็ไม่จำเป็นต้องจัดที่พักอาศัยให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่อีก และเป็นกรณีที่ไม่อาจอ้างเหตุว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้วตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน มาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ได้บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๗ อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ดังนั้น การที่ทางราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ อยู่ก่อน และยังคงมีสิทธิอยู่ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลง และให้งดใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยอาศัยเหตุตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งตามแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง<sup>๕๖๘</sup> ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการเมื่อบ้านพักของทางราชการว่างลง และหากข้าราชการดังกล่าวไม่เข้าพักถือว่าสละสิทธิในบ้านพักข้าราชการที่จัดให้โดยไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอีกต่อไปก็ตาม แนวปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้เบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมได้เช่าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัย แต่ไม่ถูกต้องสำหรับกรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสิทธิของข้าราชการซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาข้างต้นที่ประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการและตัดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการให้มีการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่มีอยู่เดิมต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๔๘ ที่ อ.๙๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๓๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๘๔/๒๕๔๙ และที่ อ.๙๙/๒๕๔๙)

<sup>๕๖๘</sup> หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๙๑๓ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒





### ๑.๒.๓ การนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาขอเบิกค่าเช่าบ้าน

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนย้ายมาเป็นข้าราชการครู หากเป็นการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ และไม่ใช่ท้องที่ที่รับราชการครั้งแรกในขณะที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖<sup>๖๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลได้โอนมาเป็นข้าราชการครู สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) และได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่โอนมาจากพนักงานเทศบาลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนการอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านและเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้

#### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เดิมผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบลปากช่อง และเทศบาลนครนครราชสีมา ตามลำดับ ซึ่งเทศบาลถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>๖๔</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงินหรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว



พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการเป็นข้าราชการครู ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อันเป็นราชการส่วนกลางของ กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา ๑๐<sup>๕๗๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นราชการส่วนกลางตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยที่บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนั้น จะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะใน ๘ ประเภทตามบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นมีเจตนารมณ์ เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการ เป็นเหตุ อีกทั้ง สิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัด ส่วนราชการใดควรมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการในสังกัดเทศบาล เมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จึงถือได้ว่าท้องที่ดังกล่าวเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการ ครั้งแรกตามความหมายในมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ข้าราชการฯ นอกจากนี้ การโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ทำให้สถานภาพความเป็น ข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ มาตรา ๕๐<sup>๕๗๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

<sup>๕๗๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๐ การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มี หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

ฯลฯ

(๕) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ฯลฯ

ส่วนราชการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน

<sup>๕๗๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๐

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาทำงานหรือเวลาราชการของผู้ซึ่งโอนตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็น พนักงานเทศบาล หรือข้าราชการ เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย



ยอมรับให้ถือเวลาทำงานในขณะที่ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นพนักงานเทศบาล เป็นเวลาราชการของข้าราชการครุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และปัจจุบันก็มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม<sup>๕๗๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการกำหนดให้ข้าราชการ ๘ ประเภท มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงมีนัยว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ และเมื่อท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมาเป็นคนละท้องที่กับท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน และมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ และให้คืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ อันมีผลเป็นการระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐)

**แนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗**  
ที่กำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานแห่งใหม่จะมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ได้ต่อเมื่อเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและจะต้องเช่าบ้านในท้องที่ใหม่อยู่จริง

<sup>๕๗๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๘ ๗๗ ๗๗

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรา ๗ ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

๗๗ ๗๗



เป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดแย้งกับมาตรา ๑๗<sup>๕๗๓</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน จึงยอมไม่อาจใช้บังคับได้ และการสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยอาศัยแนวทางปฏิบัติดังกล่าวยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ได้เช่าซื้อบ้านและได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นต้นมา หลังจากนั้น ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปรับราชการประจำสำนักงานในท้องที่แห่งใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ในบ้านที่เช่าซื้อในท้องที่เดิม โดยไม่ได้เช่าบ้านหรือพักอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่นในท้องที่ใหม่ และยังคงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ด้วยการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ ตลอดมา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในท้องที่ใหม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยอ้างแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับแจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ และหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๙ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งมีใจความสรุปได้ว่า ข้าราชการที่ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่แห่งใหม่จะสามารถใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไปได้ ต้องเป็นผู้ที่เคยใช้สิทธิดังกล่าวในท้องที่เดิมตามมาตรา ๑๖<sup>๕๗๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และจะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่แห่งใหม่

#### ๕๗๓-๕๗๔ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด



ตามมาตรา ๗<sup>๕๗๕</sup> และมาตรา ๑๓<sup>๕๗๖</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รวมทั้งจะต้องมีการเข้าบ้านในท้องที่ใหม่อยู่จริง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผลการพิจารณาอุทธรณ์ยื่นตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อไป

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำในท้องที่แห่งใหม่ซึ่งไม่ใช่ท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก และเมื่อไม่เข้าข้อยกเว้นในกรณีอื่น ๆ ที่จะทำให้ข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๔<sup>๕๗๗</sup> ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา

<sup>๕๗๕-๕๗๗</sup>พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ฯลฯ

ฯลฯ

“ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอและหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๓ ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เข้าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ขาดจากอัตราเงินเดือนหรือวันอยู่ในข่ายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวันส่งมอบหน้าที่ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อไปอีกไม่เกินสิบวันนับแต่วันส่งมอบหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปอีก ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ



ดังกล่าว อันทำให้มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังและหนังสือกรมบัญชีกลางข้างต้น อันเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้น แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านแยกต่างหากไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการขอเบิกค่าเช่าบ้านในกรณีเช่าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัยซึ่งต้องมีการเช่าอยู่จริงตามมาตรา ๑๓ ดังนั้น จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับในกรณีที่ข้าราชการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ เป็นผลให้แนวทางปฏิบัติตามหนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นไม่อาจใช้บังคับได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกค่าเช่าบ้านโดยอ้างแนวทางปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีตั้งการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๕๖)

กรณีผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการที่เข้าพักอาศัยในบ้านพักซึ่งทางราชการจัดให้ออกจากบ้านพัก และจัดให้ข้าราชการผู้อื่นเข้าพักอาศัยในบ้านพักนั้น แทนตามความจำเป็นของลักษณะงาน ถือได้ว่าการออกจากบ้านพักข้างต้นไม่ได้เกิดจากความประสงค์ของข้าราชการดังกล่าว และถือว่าเป็นกรณีที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้ ข้าราชการย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง และผู้บังคับบัญชาจัดให้เข้าพักในบ้านพักของโรงพยาบาล ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายออกจากบ้านพักดังกล่าว เพื่อนำบ้านพักไปจัดให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเวลากลางคืนเข้าพักอาศัยแทน ผู้ฟ้องคดีจึงย้ายออกจากบ้านพักของทางราชการและใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ หลังจากนั้นผู้บังคับบัญชาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากทางราชการได้จัดบ้านพักให้แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีได้คืนสิทธิการเข้าพักอาศัยให้แก่ทางราชการ จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้บังคับบัญชาจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ยกเว้นทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว เมื่อโรงพยาบาลของรัฐซึ่งมีหน้าที่หลักที่จะต้องให้การเยียวยารักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วยตลอดทั้งกลางวันและกลางคืน อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของโรงพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเป็นผู้พิจารณาอนุญาตในการเข้าพักอาศัยบ้านพักของโรงพยาบาล โดยถือความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะความรับผิดชอบและความจำเป็นของทางราชการเป็นหลักในการพิจารณา การที่ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเวลากลางวันออกจากบ้านพักของทางราชการ ตามมติคณะกรรมการบ้านพัก เพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในเวรป่าและเวรดึกเข้าพักอาศัยแทน จึงเป็นการจัดบุคคลเข้าพักอาศัยตามความจำเป็นของลักษณะงาน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการโดยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ต้องอยู่เวรป่าและเวรดึก สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านพักของทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยระเบียบและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับคำสั่งจึงไม่ต้องขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง<sup>๕๗๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และถือว่าการออกจากบ้านพักมิใช่ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงเท่ากับว่าทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้โดยใช้หลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ คำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน และให้เรียกค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้วคืน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕/๒๕๕๗ และที่ อ.๒๐๐/๒๕๕๘)

## ๒. กรณีเกี่ยวกับคำรักษาพยาบาล

การตรวจสอบสิทธิในการเบิกคำรักษาพยาบาลของข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบไว้แตกต่างกัน เมื่อข้าราชการผู้ใดเคยใช้สิทธิเบิกคำรักษาพยาบาลของมารดาในขณะที่เป็นข้าราชการ

<sup>๕๗๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๘ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม



ประจำมาแล้ว ต่อมาเมื่อกลายเป็นข้าราชการบำนาญและได้ยื่นคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ไปขอหนังสือรับรองบุคคลอีก จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการบำนาญผู้นั้น

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญได้ยื่นคำขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดา โดยแนบสำเนาใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลและสำเนาทะเบียนบ้านที่มีชื่อของมารดาผู้ฟ้องคดีต่อกรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าบุคคลที่มีชื่อในช่องมารดาผู้ให้กำเนิดผู้ฟ้องคดีตามทะเบียนบ้านเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริงหรือไม่ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปขอหนังสือรับรองตัวบุคคลจากสำนักงานเขตว่าบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามหลักฐานที่ยื่นประกอบการเบิกเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๓)<sup>๕๗๙</sup> มาตรา ๔<sup>๕๘๐</sup> และมาตรา ๕<sup>๕๘๑</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>๕๗๙-๕๘๑</sup> พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) บิดาหรือมารดาของผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

มาตรา ๕ การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ ส่วนวิธีการเบิกจ่ายนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๔ และมาตรา ๑๑ ทวิ ให้บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวของตนตามพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ และทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ





(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓ และข้อ ๙<sup>๕๕๒</sup> ข้อ ๑๑<sup>๕๕๓</sup> และข้อ ๑๒<sup>๕๕๔</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้รับบำนาญปกติมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัว ซึ่งได้แก่บิดาหรือมารดาของผู้รับบำนาญปกติ โดยไม่ได้กำหนดว่าในการยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการดังกล่าวจะต้องแนบเอกสารหลักฐานใดประกอบบ้าง จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิ และผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายที่จะพิจารณาพยานหลักฐานที่ยื่นประกอบการใช้สิทธิ เมื่อขณะผู้ฟ้องคดียังรับราชการเคยใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดามาแล้วหลายครั้ง เจ้าหน้าที่กองคลังผู้รับมอบอำนาจของอธิบดีกึ่งอนุมัติให้เบิกได้ตลอดมา แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเชื่อว่าบุคคลที่มีชื่อในช่องมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นมารดาผู้ฟ้องคดี จึงอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา การที่ต่อมาผู้ฟ้องคดีเบิกค่ารักษาพยาบาลในขณะที่เป็นข้าราชการบำนาญโดยแนบสำเนาทะเบียนบ้านของมารดา ก็เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นบุคคลเดียวกันและเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลและผู้รับมอบอำนาจของอธิบดีได้อนุมัติการเบิกจ่ายดังกล่าวในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการกับเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญก็เป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียวกัน อีกทั้ง ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบ

<sup>๕๕๒-๕๕๔</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๙ การขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการประเภทผู้ป่วยภายนอก หรือกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน หรือกรณีการใช้สิทธิเบิกเพิ่มเฉพาะส่วนที่ยังขาดอยู่หรือกรณีที่กำหนดในข้อ ๘ ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ให้ผู้มีสิทธิยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามแบบ ๗๑๐๕ ทำระเบียบนี้ พร้อมด้วยหลักฐานการรับเงินของสถานพยาบาลต่อผู้บังคับบัญชาที่กำหนดให้เป็นผู้รับรองการใช้สิทธิตามข้อ ๑๑ ภายในระยะเวลาหนึ่งปี นับถัดจากวันที่ปรากฏในหลักฐานการรับเงิน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้มีสิทธิหมดสิทธิในการขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลครั้งนั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีตามข้อ ๘ (๓) และ (๔) ให้นำมาเบิกได้ตามสิทธิภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รับทราบการส่งจ่ายบำนาญ เบี้ยหวัด หรือวันที่รับทราบคดีหรือกรณีถึงที่สุด

(๒) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ขอรับเงินเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามระเบียบนี้แล้ว ให้ลงลายมือชื่อรับรองในแบบ ๗๑๐๕ ทำระเบียบนี้ แล้วเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๑ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การรับรองการใช้สิทธิของลูกจ้างชาวต่างประเทศซึ่งมีหนังสือสัญญาจ้างที่ได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่าย และสัญญาจ้างนั้นมีได้ระบุเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลไว้ หรือผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุอุปถัมภ์ภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด ให้ผู้เบิกเงินค่าจ้าง เงินบำนาญ เบี้ยหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวข้างต้น แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๒ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

(๑) ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ หรือเทียบเท่า หรือผู้ที่มิยศตั้งแต่พันโท นาวาโท นาวาอากาศโท หรือพันตำรวจโทขึ้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ



สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการประจำกับข้าราชการบำนาญไว้แตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญและยื่นคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาของผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปขอหนังสือรับรองจากสำนักงานเขตอีก จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องกระทำการใดๆ เพื่อพิสูจน์สิทธิการได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าว ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจำเป็นต่อการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว จึงเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๓๘<sup>๕๕๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนความทุกข์ใจเนื่องจากการที่ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้นั้น เป็นความเสียหายที่มีตัวตนเงิน เป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ตามมาตรา ๔๔๖วรรคหนึ่ง<sup>๕๕๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ๓,๓๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒/๒๕๕๐)

<sup>๕๕๕-๕๕๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๔๖ ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้โอนกันไม่ได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ



## บทส่งท้าย

### การนำหลักการจากคำวินิจฉัยของศาล มาปรับใช้กับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นมา ศาลปกครอง ได้มีคำวินิจฉัยอันมีลักษณะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานทางปกครองเป็นจำนวนมาก โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองได้นำไปใช้ประโยชน์ในการวางแนวทางปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการแล้ว ดังต่อไปนี้

#### ๑. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

การอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้โดยสารรถไฟ

#### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอุปกรณ์อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีอุปกรณ์ดังกล่าว โดยต้องให้อยู่ในสภาพที่สามารถอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ผู้ใช้บริการสาธารณะได้ตามสมควร ดังนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้โดยสารรถไฟจนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพ - เชียงใหม่ เป็นประจำ ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อนุญาตให้เอกชนดำเนินการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา (มีลักษณะเป็นรูพรุนเพื่อให้แสงผ่านได้) บริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้การมองผ่านกระจกหน้าต่างดังกล่าวไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้อย่างชัดเจน และยังทำให้เกิดอาการตาพร่ามัว และคลื่นไส้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาดังกล่าวออกจากหน้าต่างตู้รถโดยสารแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้รถโดยสารทุกสายทั่วประเทศ และทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนให้สะอาด



## คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๙<sup>๕๕๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟซึ่งเป็นบริการสาธารณะ โดยในการจัดทำกิจการสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟสำหรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่างๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น ที่นั่ง ที่นอนของผู้โดยสาร รวมทั้งประตูหน้าต่างของตู้รถโดยสาร ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีและสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร ซึ่งในส่วนของหน้าต่างนั้น รถโดยสารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารส่วนบุคคลหรือรถโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารปรับอากาศหรือรถโดยสารไม่ปรับอากาศ จะต้องมียางหน้าต่างโดยหน้าต่างรถโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกกรอเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่นอกรถเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวดระวังภัยอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกกรออีกด้วย รถโดยสาร

### <sup>๕๕๗</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า "การรถไฟแห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซ่อม ซ่อมแซม รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าโดยสารการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟและจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าโดยสารดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมถึงตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

(๙) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ

(๑๐) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบห้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๑๑) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ



ที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกรถโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารได้ด้วย จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)

#### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาข้างต้นแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการลอกป้ายโฆษณาและทำความสะอาดตู้โดยสารรถไฟทุกตู้ที่มีการติดป้ายโฆษณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ปรากฏตามคำแถลงของการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐

#### ๒. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรนอกเวลาทำงานปกติ

##### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งมอบหมายภารกิจใด ๆ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดถือปฏิบัติ และคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังตั้งเช่นวิญญูชนจะพึงปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ แล้ว หากเกิดความเสียหายอย่างใด ๆ ขึ้น ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว



### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากกรณีที่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายในขณะที่ผู้ฟ้องคดีนอนพักนอนอยู่ในอีกอาคารหนึ่งซึ่งไม่ใช่อาคารเก็บทรัพย์สินที่สูญหายในช่วงเวลาของการปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินนอกเวลาทำงานปกติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยกระทรวงการคลังเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรต่อเนื่องตลอดคืน การที่ผู้ฟ้องคดีนอนหลับพักผ่อนในเวลาหลังเที่ยงคืนจึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ ทำให้คนร้ายเข้าไปโจรกรรมทรัพย์สินได้โดยสะดวก แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรฯ ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานตามปกติมาแล้วต่อเนื่องไปจนถึงวันรุ่งขึ้นและยังคงต้องปฏิบัติงานปกติในวันนั้นต่อไปอีก อันเป็นคำสั่งที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเวลาทำงานปกติและนอกเวลาทำงานปกติรวมกันถึงสองวันกับหนึ่งคืนติดต่อกัน ดังนั้น โดยสภาพของการทำงานจึงต้องยอมให้ผู้ฟ้องคดีได้นอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืน และเมื่อปรากฏด้วยว่าเงินค่าตอบแทนการอยู่เวรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่ใช่เงินค่าจ้างเผื่อยาม ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบรักษาความปลอดภัยผู้มิอาชีวะเผื่อยามโดยเฉพาะ นอกจากนั้น เมื่อปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ห้ามผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนในระหว่างปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการอยู่เวรว่าจะต้องดูแลตรวจอาคารใดหรือฝ้าดูแลทรัพย์สินใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบสถานที่และทรัพย์สินในทุกอาคารเยี่ยงวิญญูชนจะพึงกระทำในการดูแลทรัพย์สินของตน ฉะนั้น เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควรอันพึงปฏิบัติแล้ว โดยได้ตรวจสอบความเรียบร้อยในการปิดล็อกประตูหน้าต่างของห้องเก็บทรัพย์สินที่สูญหายก่อนที่จะเข้านอนพักผ่อนและไม่พบสิ่งผิดปกติแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่นซึ่งไม่ใช่อาคารที่ทรัพย์สินสูญหาย จึงเป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สิน ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสรุปว่าทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ราคาทรัพย์สินที่สูญหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี



ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๐  
วรรคหนึ่ง<sup>๕๕๘</sup> ประกอบกับมาตรา ๘<sup>๕๕๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๕๙)

### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง  
ในคดีนี้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาอีกหลายฉบับวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของ  
หน่วยทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำ  
ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๘๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๓๕๗/๒๕๕๑  
และที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๑ เป็นต้น เป็นผลให้ในเวลาต่อมากระทรวงการคลังได้วางแนวทางเพื่อให้  
การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน  
โดยกำหนดให้เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว ให้หน่วยงานนั้นๆ รีบดำเนินการเพิกถอนคำสั่งตามคำพิพากษา  
ของศาลโดยเร็ว แล้วแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองและกระทรวงการคลังทราบต่อไป ดังปรากฏตาม  
หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๑๐.๔/ว ๙๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑

<sup>๕๕๘-๕๕๙</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่  
ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่  
ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ  
และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หัก  
ส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคน  
ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น  
อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘  
มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี  
นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ  
เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น  
มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง



### ๓. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๓.๑ การมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษา  
ปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาเข้ารับราชการ

#### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

เมื่อระบบการศึกษาของไทยไม่ได้จัดแยกหลักสูตรการศึกษาระหว่าง  
หลักสูตรปริญญาตรีเกียรตินิยมกับหลักสูตรปริญญาตรีธรรมดา โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษา  
ปริญญาตรีเกียรตินิยมหรือไม่ได้รับเกียรตินิยมต่างจะต้องผ่านการศึกษาในวิชาการ  
ต่าง ๆ ที่สถาบันการศึกษากำหนด อีกทั้งต้องผ่านการทดสอบและรับรองว่าได้สำเร็จ  
การศึกษารับตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ และจะต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่า  
มาตรฐานที่สถาบันการศึกษานั้น ๆ กำหนดเช่นเดียวกัน จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษา  
ในระดับปริญญาตรีสาขาใดก็ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกัน ไม่ว่าจะได้รับเกียรตินิยม  
หรือไม่ก็ตาม การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีมติให้การบรรจุผู้สำเร็จการศึกษา  
ปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการ  
พลเรือนรับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ  
เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีที่มีเหตุพิเศษ โดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่งที่จะใช้  
ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมาย  
เหมือนกันให้แตกต่างกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทำ  
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อปรากฏว่ามติดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน  
ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
ดังกล่าว

#### สรุปข้อเท็จจริง

เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือ  
สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๖ แจ้งเวียนให้ทราบว่า  
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีมติกำหนดกรณีที่มีเหตุพิเศษซึ่งอาจ  
คัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการได้ตามมาตรา ๕๐<sup>๕๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๖ กรณี โดยหนึ่งใน ๖ กรณีนั้น มีกรณีการบรรจุและแต่งตั้งผู้สำเร็จ  
การศึกษาในวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกำหนดเป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษด้วย ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๒ ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งเวียน  
ให้ทราบว่า วุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้มีการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ  
เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีที่มีเหตุพิเศษ มีอยู่ ๓ กรณี โดยในข้อ ๑.๒ นั้น คือ กรณี

<sup>๕๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๐ ในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ ก.พ. เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒  
อาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามกรณี หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด





การบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับรอง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่อมากรมบัญชีกลางได้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ทั้งสองฉบับข้างต้น มาอ้างในการประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓ โดยระบุคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้ว่าผู้สมัครสอบคัดเลือกจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ได้จบปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมายได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่อาจสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ทั้งสองฉบับข้างต้น

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ระบบการศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชนในประเทศไทย ไม่ได้จัดแยกหลักสูตรระหว่างหลักสูตรปริญญาตรีเกียรตินิยมกับหลักสูตรปริญญาตรีธรรมดา โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมหรือไม่ได้รับเกียรตินิยมต่างจะต้องผ่านการศึกษาในวิชาการต่างๆ ที่สถาบันศึกษากำหนด และผ่านการทดสอบและรับรองว่าได้สำเร็จการศึกษาแล้วเรียนมาครบถ้วนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ และจะต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่สถาบันศึกษานั้นๆ กำหนดเช่นเดียวกัน จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีสาขาใด ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกันไม่ว่าจะได้รับเกียรตินิยมหรือไม่ก็ตาม อีกทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่งที่จะใช้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ดังนั้น เมื่อตำแหน่งนิติกรที่กรมบัญชีกลางเปิดรับสมัครอันเป็นมูลเหตุในการยื่นฟ้องคดีนี้ เป็นตำแหน่งที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางกฎหมาย เพราะผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมทางกฎหมายก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรได้ หากได้รับการคัดเลือก มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ถึง ๒๕๔๗ ซึ่งขณะที่มีคำพิพากษาของศาลนี้ มติข้างต้นไม่มีผลบังคับใช้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวอีก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

เนื่องจากขณะที่ศาลพิจารณาและมีคำพิพากษาในคดีนี้ ได้ล่วงพ้นระยะเวลาที่หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับแล้ว (พ.ศ. ๒๕๔๖ - พ.ศ. ๒๕๔๗) ซึ่งศาลปกครองก็ได้วินิจฉัยแล้วว่า ไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับ



ให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอันเป็นที่มาของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ข้างต้นอีก สำนักงาน ก.พ. จึงไม่ได้ยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าส่วนราชการได้นำมติหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาเข้ารับราชการที่พิพาท ไปใช้ในการคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการอีกแต่อย่างใด

### ๓.๒ การรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ

#### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันด้วยการกล่าวอ้างเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพโดยไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้างเพื่อปฏิเสธการรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่าผู้สมัครสอบราย นั้น ไม่เหมาะสมอย่างไรอันจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งที่สมัครสอบ ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพทนายความและรูปร่างพิการได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยตามประกาศของคณะกรรมการอัยการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยมีผู้พิพากษาประจำศาลและอัยการจังหวัดมีหนังสือถึงคณะกรรมการแพทย์ในการตรวจร่างกายและจิตของผู้สมัครสอบคัดเลือก รับรองสุขภาพและความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีว่ามีสุขภาพแข็งแรงสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งอัยการได้อย่างสมบูรณ์ ต่อมาคณะกรรมการแพทย์ฯ รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจของผู้ฟ้องคดีว่ามีรูปร่างพิการ เดินขาเกเปลก กล้ามเนื้อแขนขาลีบจนถึงปลายมือและปลายเท้าทั้งสองข้าง จิตใจปกติ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๓ (๑๑)<sup>๕๙๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงมีมติว่าไม่ควรรับสมัครผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเห็นชอบด้วยกับผลการ

<sup>๕๙๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ

ฯลฯ

ฯลฯ



ตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ จึงได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบโดยไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากเหตุผลข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสิทธิในการสอบของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓๐<sup>๕๒</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเปิดให้ผู้ฟ้องคดีสอบทดแทนการถูกตัดสิทธิสอบในครั้งที่ผ่านมาเป็นกรณีพิเศษ อนึ่ง ก่อนการพิจารณาคดีนี้ ศาลปกครองได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคไว้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้องค์กรต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปนั้น มาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติวางข้อจำกัดการกระทำดังกล่าวขององค์กรต่างๆ ของรัฐ สรุปได้ว่า การนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ ฯลฯ มากล่าวอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ก็ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ วินิจฉัยว่าผู้สมัครสอบฯ รายใดมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ จึงต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า ผู้สมัครสอบรายนั้นมีกายหรือจิตใจที่ไม่เหมาะสมอย่างไร อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้

<sup>๕๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม



เมื่อพิจารณาจากลักษณะงานของอัยการประกอบกับข้อเท็จจริงซึ่งรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแม้จะมีรูปกายพิการแต่ความพิการดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจช่วยเหลือตัวเองได้ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานโดยปกติได้ โดยงานที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำในขณะเป็นทนายความมาแล้วนั้น มีทำนองเดียวกับงานของข้าราชการอัยการ จึงน่าเชื่อว่าแม้สภาพทางกายของผู้ฟ้องคดีจะพิการ แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ถึงขั้นที่จะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ และโดยที่ความเห็นของคณะกรรมการแพทย์ และ คณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ เป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีกายพิการดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่อัยการได้อย่างไร มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พิจารณาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครสอบผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดให้ผู้ฟ้องคดีสอบทดแทนการไม่ประกาศรายชื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสอบในครั้งนี้นั้น การดำเนินการดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น อัตราว่างและงบประมาณ จึงไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดสอบคัดเลือกเพื่อผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีพิเศษเพียงรายเดียวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๗)

#### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาข้างต้นแล้ว ประธานคณะกรรมการอัยการได้นำเสนอผลคำวินิจฉัยของศาลต่อที่ประชุมคณะกรรมการอัยการในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีสมัครเข้าสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยในการรับสมัครสอบครั้งถัดมาแล้ว ปรากฏตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฝคก.) ๐๐๐๓/๑๕๓๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘

#### ๓.๓ การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล

##### หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

การใช้อำนาจทางปกครองในการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักเกณฑ์ดังกล่าว นั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอให้บุคคล



ที่อยู่ในบังคับสามารถเข้าใจและกำหนดพฤติการณ์ของตนเองได้ รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับผู้ที่อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดขึ้นใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิม จึงต้องกำหนดให้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่มีผลใช้บังคับในอนาคต โดยไม่อาจกำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการกำหนดการมีผลใช้บังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้และได้รับการขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญของเทศบาลตำบล ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยประกาศดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ผู้ที่สอบแข่งขันได้จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามตำแหน่งที่ว่างของเทศบาล หรือของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือของหน่วยราชการอื่นที่มีหนังสือแสดงความประสงค์ขอใช้บัญชีดังกล่าว แต่ต่อมามีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ กำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบแข่งขันเองให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และหากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบ ให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นั้น ห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด โดยเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือวิทุกลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แจ้งเวียนให้ประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดี และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งชะลอการดำเนินการสอบแข่งขันไว้จนกว่าจะได้รับแจ้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ต่อมาได้มีการนำความตามมติดังกล่าวจัดทำเป็นประกาศ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ หลังจากนั้นในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ได้ออกประกาศยกเลิกหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลฉบับเดิม แล้วกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ มีหลักการเช่นเดียวกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ เทศบาลตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีสมัครเข้าสอบแข่งขันได้ประกาศผลการสอบพร้อมทั้งขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้มีกำหนดไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ขึ้นบัญชี หลังจากนั้นในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เทศบาลตำบลมีหนังสือแจ้งให้ผู้สอบแข่งขันได้ที่ขึ้นบัญชีไว้ทุกคนทราบว่า การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้นทำให้เทศบาลตำบลที่จัดสอบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถเรียกบรรจุหรือดำเนินการใด ๆ กับบัญชี



ผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกเทศบาลนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจเป็นเพียงผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตามนัยมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๕)<sup>๕๙๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น โดยมาตรฐานทั่วไปดังกล่าวมีผลเป็นเพียงกรอบแนวทางสำหรับ ก.ท.จ. ในการนำไปพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันนั้นของเทศบาลแต่ละแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน มิได้มีผลใช้บังคับกับเทศบาลแต่ละแห่งโดยตรง สำหรับสถานะและผลบังคับทางกฎหมายของมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรืออนุบัญญัติจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอให้บุคคลที่อยู่ในบังคับสามารถเข้าใจได้ และสามารถกำหนดพฤติการณ์ของตนเองได้ ประกอบกับวิธีปฏิบัติในการตราอนุบัญญัติของไทยที่ผ่านมา โดยในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการตราอนุบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งดังเช่นกรณีของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ เป็นต้น จะมีวิธีดำเนินการโดยนำเอามติของคณะกรรมการที่มีอำนาจออกกฎหมายมาเรียบเรียงเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นข้อๆ ในรูปแบบของร่างกฎ ร่างระเบียบ หรือร่างประกาศ แล้วนำเสนอร่างกฎ ร่างระเบียบ หรือร่างประกาศดังกล่าว ให้คณะกรรมการนั้นตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงเสนอให้ประธานของคณะกรรมการข้างต้นเป็นผู้ลงนาม โดยจะต้องระบุวันที่ที่จะให้มีผลใช้บังคับและหรือวันที่ที่ประกาศใช้ไว้ด้วย จากนั้นจะต้องนำไปประกาศให้ผู้ที่อยู่ในบังคับได้รับทราบตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการต่อไป ซึ่งวิธีปฏิบัติในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาลที่ผ่านมาก็ได้จัดทำในรูปแบบของประกาศ โดยมีการดำเนินการตามแนวทางดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งได้แจ้งเวียนให้ ก.ท.จ. ทุกแห่งทราบผ่านทางหนังสือวิทยุโดยที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำเป็นประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามรูปแบบการดำเนินการดังที่ผ่านมา มติดังกล่าวจึงเป็นเพียงเรื่องภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่มีสถานะและผลบังคับทางกฎหมายเป็นกฎที่จะมีผลใช้บังคับกับ ก.ท.จ. ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับโดยตรง รวมถึงเทศบาลซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท.จ. กำหนด ตลอดจนไม่อาจนำมาใช้ยืนยันกับผู้สอบแข่งขันและผู้ฟ้องคดี

<sup>๕๙๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ...

๒. ...

(๕) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

๓. ...

๔. ...



ได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้มติดังกล่าวจะยังไม่มีความเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนได้ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำมตินั้นไปออกเป็นประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันสำหรับพนักงานเทศบาลชั้นใหม่โดยยกเลิกประกาศฉบับเดิม และให้ประกาศฉบับใหม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ พร้อมทั้งได้แจ้งให้ ก.ท.จ. ทุกแห่งออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลชั้นใหม่โดยยกเลิกหลักเกณฑ์ฉบับเดิมและให้ประกาศฉบับใหม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เช่นเดียวกัน โดยที่ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรฐานทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ ก.ท.จ. ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อให้เทศบาลต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการออกประกาศฉบับใหม่ ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประกาศที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันที่ ก.ท.จ. กำหนดขึ้นตามประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ ซึ่งเทศบาลต่างๆ รวมทั้งเทศบาลตำบลที่ผู้ฟ้องคดีชั้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ก็ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้สมัครสอบ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขันได้จะมีสิทธิตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญ เช่นกรณีนี้ก็ต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่างๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่างๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขันได้มีโอกาสดำเนินการปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มีการเฉพาะกาล เพื่อบรรเทาการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-อ.๗๙/๒๕๕๑)



## การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เช่น ให้แก้ไขวันมีผลใช้บังคับของประกาศฯ โดยให้มีผลใช้บังคับในอนาคต ให้เพิ่มบทเฉพาะกาลรับรองการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์เดิม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลเจ้าของบัญชี เป็นต้น ทั้งนี้ ปรากฏตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๕๑ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑

## ๔. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

การกำหนดระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยถือว่ากำหนดเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาอันสมควรตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นผลให้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้ โดยต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตข้าราชการตำรวจซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ ฟ้องว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการมีคำสั่งลงโทษดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยร่วมกันปลอมแปลงเอกสารและร่วมกันใช้เอกสารปลอมจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษให้ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วน





### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า แม้ว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่ ก.ตร. มิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยในส่วนของ “ระยะเวลาอันสมควร” นั้น ได้แก่ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕<sup>๕๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. เพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวข้างต้น โดย ก.ตร. ก็ยังมิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิร้องขอเป็นหนังสือเพื่อเร่งรัดให้ ก.ตร. ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้อยู่ตลอดไป และย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือเร่งรัดการพิจารณาหรือนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือชี้แจงจาก ก.ตร. แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้อุทธรณ์เห็นว่าไม่มีเหตุผลตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี

<sup>๕๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้ไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง  
บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น



ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงได้แก่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖)

#### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยข้างต้นแล้ว ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จากเดิมที่ไม่มีกำหนดไว้ เป็นให้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวในแต่ละฉบับได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แตกต่างกันออกไป ซึ่งมีทั้งกรณีที่กำหนดเท่ากับและสูงกว่าระยะเวลาตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน สองร้อยสี่สิบวัน โดยในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน (มาตรา ๑๐๕) (เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้กำหนดไว้) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน เก้าสิบวัน (มาตรา ๑๒๒) (เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ไม่ได้กำหนดไว้) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งร้อยสี่สิบวัน โดยในกรณีที่มีเหตุขัดข้อง ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน (เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดไว้)

#### ๕. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๕.๑ การเบิกค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่

##### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาล

การกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองนั้น ต้องไม่ให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น ไม่เช่นนั้นแนวทางปฏิบัติดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ และการดำเนินการตามแนวทางนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น แนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่กำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานแห่งใหม่จะมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ได้ต่อเมื่อเป็นผู้มีสิทธิเบิก



ค่าเช่าบ้านและจะต้องเช่าบ้านในท้องที่ใหม่อยู่จริง อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดแย้งกับ มาตรา ๑๗<sup>๕๕</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน จึงย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ และการ สั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการโดยอาศัยแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ได้เช่าซื้อบ้านและได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกเงิน ค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นต้นมา หลังจากนั้น ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปรับราชการ ประจำสำนักงานในท้องที่แห่งใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ในบ้านที่เช่าซื้อในท้องที่เดิม โดยไม่ได้เช่าบ้านหรือพักอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่นในท้องที่ใหม่ และยังคงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ด้วยการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ ตลอดมา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในท้องที่ใหม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี งดใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยอ้างแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับแจ้งตาม หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ และหนังสือ กรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๙ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งมีใจความสรุปได้ว่า ข้าราชการที่ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่แห่งใหม่จะสามารถใช้สิทธิในการนำหลักฐาน การชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่อไปได้ ต้องเป็นผู้ที่เคยใช้สิทธิดังกล่าวในท้องที่เดิมตามมาตรา ๑๖<sup>๕๖</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ และจะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่แห่งใหม่

#### ๕๗๕-๕๗๖ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือ ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริง ในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียง หลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใด ในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐาน การชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่า บ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิก ค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด



ตามมาตรา ๗<sup>๕๙๗</sup> และมาตรา ๑๓<sup>๕๙๘</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รวมทั้งจะต้องมีการเช่าบ้านในท้องที่ใหม่อยู่จริง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผลการพิจารณาอุทธรณ์ยื่นตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อไป

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำในท้องที่แห่งใหม่ซึ่งไม่ใช่ท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก และเมื่อไม่เข้าข้อยกเว้นในกรณีอื่นๆ ที่จะทำให้ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๔<sup>๕๙๙</sup> ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา

<sup>๕๙๗-๕๙๙</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ฯลฯ

ฯลฯ

“ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอและหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๓ ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ขาดจากอัตราเงินเดือนหรือวันอยู่ในข่ายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวันส่งมอบหน้าที่ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อไปอีกไม่เกินสิบวันนับแต่วันส่งมอบหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปอีก ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ



ดังกล่าว อันทำให้มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังและหนังสือกรมบัญชีกลางข้างต้น อันเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้น แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านแยกต่างหากไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการขอเบิกค่าเช่าบ้านในกรณีเช่าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัยซึ่งต้องมีการเช่าอยู่จริงตามมาตรา ๑๓ ดังนั้น จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับในกรณีที่ข้าราชการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ เป็นผลให้แนวทางปฏิบัติตามหนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นไม่อาจใช้บังคับได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกค่าเช่าบ้านโดยอ้างแนวทางปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีตั้งการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๔๖)

#### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

หลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาข้างต้น กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านสำหรับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปรับราชการในท้องที่แห่งใหม่ โดยกำหนดให้ข้าราชการที่เคยใช้สิทธิเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่ที่รับราชการอยู่เดิมมาเบิกจากทางราชการต่อไปได้โดยไม่ต้องเช่าบ้านอยู่จริงในท้องที่ที่ย้ายไปรับราชการในท้องที่แห่งใหม่ซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ปราบฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๕/ว ๙๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

#### ๕.๒ การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงประเภทข้าราชการจากการโอนย้ายสังกัด

##### หลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่สรุปได้จากคำวินิจฉัยของศาล

การโอนย้ายสังกัดของพนักงานส่วนท้องถิ่นไปเป็นข้าราชการพลเรือนไม่ทำให้สภาพความเป็นข้าราชการของผู้โอนหมดสิ้นไปหรือเปลี่ยนแปลงไป จึงถือว่าข้าราชการผู้โอนเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ที่รับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การที่ข้าราชการดังกล่าวขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการภายหลังจากที่โอน



มาเป็นข้าราชการพลเรือนในต่างท้องที่แล้ว จึงไม่ใช่กรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก อันเป็นข้อยกเว้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามนัยมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉะนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวโดยอ้างข้อกฎหมายข้างต้น จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ต่อมาได้โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมราชทัณฑ์ และได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด หลังจากนั้นได้โอนมารับราชการที่สำนักงานประกันสังคมและได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่อนุญาติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลตามหนังสือตอบข้อหารือของอธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากในขณะที่โอนมากรมราชทัณฑ์นั้น ผู้ฟ้องคดีมิใช่ข้าราชการใน ๘ ประเภทตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แม้ภายหลังจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมราชทัณฑ์ และต่อมาได้รับคำสั่งให้โอนมาสังกัดสำนักงานประกันสังคมในท้องที่จังหวัดนนทบุรีก็ตาม แต่ก็มีใช้กรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่อันจะทำให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังถือว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งเดิมตั้งอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร แต่ต่อมาได้ย้ายไปตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ตั้งสำนักงานเดิมซึ่งไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ถูกต้อง และเมื่อผลการพิจารณาอุทธรณ์ยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

### คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งเทศบาลถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)<sup>๖๐๐</sup>

<sup>๖๐๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ขลข	ขลข
(๒) เทศบาล	ขลข
ขลข	ขลข



แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์ ซึ่งถือเป็นราชการส่วนกลางตามมาตรา ๗ (๔)<sup>๖๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอันเป็นข้าราชการ ๑ ใน ๘ ประเภท ตามนิยามคำว่า “ข้าราชการ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ดังนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว และโดยที่บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาข้างต้นมิได้กำหนดว่าข้าราชการที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้จะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการใน ๘ ประเภทดังกล่าวเท่านั้น ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ข้าราชการตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มาก่อน จึงไม่อาจใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น น่าจะไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล เนื่องจากสิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดควรจะต้องมีความเท่าเทียมกัน และโดยที่มาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้เทศบาลอยู่ในส่วนของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการในสังกัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ มิใช่เริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่กรุงเทพมหานคร สังกัดกรมราชทัณฑ์ เพราะการโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไป โดยจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๑<sup>๖๐๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนในขณะที่เป็นพนักงานเทศบาล เป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือน สำหรับกรณีที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ กำหนดให้ข้าราชการ ๘ ประเภท มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น มีนัยว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

<sup>๖๐๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖๐๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๑

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมาตามมาตรานี้ในขณะที่เป็นข้าราชการ พนักงานเทศบาล หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นเป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย



ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนไปรับราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์อันอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานกรุงเทพมหานครในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น และเมื่อท้องที่กรุงเทพมหานครเป็นคนละท้องที่กับท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และแม้ต่อมากรมราชทัณฑ์จะได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ก็ไม่เป็นเหตุให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีหมดไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนแล้ว การที่ต่อมาได้โอนมารับราชการที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เช่นเดียวกับกรมราชทัณฑ์ จึงไม่เป็นเหตุให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีหมดไปเช่นกัน และไม่ใช้กรณีตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ตั้งสำนักงานเดิมซึ่งไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีข้าราชการที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในสำนักงานเดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปปฏิบัติงานในท้องที่ใหม่ที่ใกล้เคียงเท่านั้น ไม่รวมถึง กรณีข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนไปปฏิบัติราชการสังกัดสำนักงานประกันสังคม แม้จะตั้งอยู่ในท้องที่ใกล้เคียงหรือท้องที่เดียวกันกับกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป กรณีไม่เข้าเงื่อนไขที่จะทำให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านระงับไปตามมาตรา ๗ ทวิ<sup>๖๐๐</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนไปรับราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์และต่อมาโอนไปรับราชการที่สำนักงานประกันสังคมนั้น เป็นการโอนข้าราชการโดยความยินยอมของส่วนราชการเจ้าสังกัดเดิมที่ให้โอนตามความต้องการของส่วนราชการเจ้าสังกัดใหม่ที่รับโอนเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำขอของตนเอง อันเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๔๘)

<sup>๖๐๐</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๗ ทวิ ข้าราชการผู้ใดต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เช่นเดียวกับข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ เว้นแต่ท้องที่ใหม่ที่ตั้งสำนักงานได้ย้ายไปนั้นอยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด





### การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาข้างต้นแล้ว กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านย้อนหลังของข้าราชการตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยกำหนดให้ข้าราชการที่ศาลปกครองพิพากษาให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านย้อนหลัง สามารถนำไปเสริมรับเงินและสำเนาคำพิพากษาศาลปกครองเป็นหลักฐานประกอบการยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านและแบบขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านแทนการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อ ๖<sup>๖๐๔</sup> ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๕/ว ๒๔๖ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๘

<sup>๖๐๔</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐

ข้อ ๖ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการตามนัยข้อ ๘ แต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงของข้าราชการที่ยื่นเรื่องขอรับค่าเช่าบ้าน โดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญต่อไปนี้

- (๑) ให้ตรวจสอบว่าได้เช่าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริงหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อใด
- (๒) ให้ตรวจสอบอัตราราคาค่าเช่าบ้านว่าเหมาะสมกับสภาพแห่งบ้านหรือไม่

ในกรณีเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคากบ้าน ให้ตรวจสอบตามนัยข้างต้นโดยอนุโลม





**ภาคผนวก**





## คำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด

ที่ ๓๑ /๒๕๕๒

### เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์และวิชาการ

ด้วยปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นโอกาสครบรอบ ๙ ปี ในการเปิดทำการศาลปกครอง  
ประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้บริหารศาลปกครองได้พิจารณาเห็นชอบให้มีการจัดงานและ  
กิจกรรมเพื่อแสดงผลงานของศาลปกครอง ทั้งผลงานด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง  
ด้านบริหารจัดการองค์กร และด้านวิชาการ ในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ต่อผู้เกี่ยวข้องและ  
สาธารณชน รวมทั้งให้มีการจัดงานฉลองการครบรอบการก่อตั้งศาลปกครองในโอกาสดังกล่าวด้วย  
คณะกรรมการอำนวยการจัดงานครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่อำนวยการจัดงาน  
ดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์และ  
วิชาการ เพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการฯ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจ  
หน้าที่ ดังนี้

#### ๑) องค์ประกอบ

๑.๑ นายเกษม	คมสัตย์ธรรม	ประธานอนุกรรมการ
๑.๒ นายไพบุลย์	เสียงก้อง	อนุกรรมการ
๑.๓ นายวิษณุ	วรัญญู	อนุกรรมการ
๑.๔ นายวรวิทย์	กังศศิเทียม	อนุกรรมการ
๑.๕ นายประสิทธิ์ศักดิ์	มีลาภ	อนุกรรมการ
๑.๖ นายไชยเดช	ตันติเวสส	อนุกรรมการ
๑.๗ นางรดาวรรณ	วานิช	อนุกรรมการ
๑.๘ นายรังสิกร	อุปพงศ์	อนุกรรมการ
๑.๙ นางเพ็ญศรี	วงศ์เสรี	อนุกรรมการ
๑.๑๐ นายประยูร	ปรีดา	อนุกรรมการ
๑.๑๑ นายไกรรัช	เงยวิจิตร	อนุกรรมการ
๑.๑๒ ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด		อนุกรรมการ
๑.๑๓ ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน		อนุกรรมการ

๑.๑๔	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๑๕	นายสุขุม ทองศิริ	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๑๖	นางวรรณวรรณ จันทร์จนา	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๑๗	นายเชษฐา พรไชยา	ผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒) อำนาจหน้าที่

๒.๑ กำหนดรูปแบบและเนื้อหาในการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์ และเอกสารทางวิชาการที่จะใช้แจกจ่ายเผยแพร่หรือเป็นที่ระลึกในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครองให้กับผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ที่เกี่ยวข้องตามจำนวนและวิธีการแจกจ่ายที่เหมาะสม

๒.๒ กำหนดแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณของคณะอนุกรรมการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์และวิชาการ และบริหารงานงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดและรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการอำนาจการจัดงานครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง ทราบเป็นระยะ

๒.๓ ประสานและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการอำนาจการจัดงานครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒



(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

ประธานกรรมการอำนาจการจัดงานครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง

**คณะผู้จัดทำ**

**ประธานคณะผู้จัดทำ**

ศ.ดร. อักษราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด

**คณะผู้จัดทำ**

นายเกษม	คมสัต์ย์ธรรม	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายไพบุลย์	เสียงก้อง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวิษณุ	วรัญญู	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวรวิทย์	กังศศิเทียม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายประสิทธิ์ศักดิ์	มีลาภ	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายไชยเดช	ตันติเวสส	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นางรดาพรรณ	วานิช	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายรังสิกร	อุพงษ์	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นางเพ็ญศรี	วงศ์เสรี	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายประยูร	ปรีดา	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายไกรรัช	געยวิจิตร	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายเสิน	ครองระวะ	ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
นางกัญญา	กิติศรีวรรณ	ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกฎหมายมหาชน

**ผู้รวบรวมข้อมูล**

นายยงยุทธ	อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นายวิรัช	ร่วมพงษ์พัฒนา	ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
นางสาวณัฐศรี	รุจิเรข	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
ว่าที่ร้อยตรีวสุวรรค์	ทองโคกสี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวธันว์รัตน์	ชนพิทักษ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายยุทธนา	ทิมรัตน์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาววันวิสาข์	เนียมมณี	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวพจนีย์	แดนประเทือง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายไชยรัตน์	แขวงโสภา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางภัทราภรณ์	ประสาธน์กิตติคุณ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวกันยารัตน์	รูปสมศรี	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวอมรรัตน์	กันไชย	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ



นางสาววรรรณ	ชลินทรวัฒน์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวนุชนารถ	หนูสอน	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายสนั่น	มีแก้ว	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวสิรินาถ	วิสุทธิวัชรกุล	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวนฤมล	ชนะรัตน์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวกนกวรรณ	อิทธิวิภาต	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวศินี	ใจแจ่ม	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวกิงกาญจน์	กันทะวงศ์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายประพันธ์	เอี่ยมสำอางค์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวอชิรญาณ์	จันทร์พูล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นายสุรศักดิ์	รักซ้อน	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นายพัชรพล	เตี้ยวัฒนานนท์	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นางสาวปิยะพัทธ์	พรหมประภัสร์	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นางสาวนุศณา	แก้วมา	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นายสิทธิพงศ์	เอื้อตระกูลพาณิชย์	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นางสาวพรทิพย์	เผ่าพหล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นางสาวอาจารย์	นิตธิมมกุล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)
นางสาววิฐ	ตันทเสน	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านงานกฎหมาย)

**ฝ่ายเลขานุการ**

นายสุขุม	ทองศิริ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นางวรรธนวรรณ	จันทร์จนา	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายเจษฎา	พรไชยา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวปารวี	พิสิฐเสนากุล	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาววชิราภรณ์	คงกัลป์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ





