



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เล่มที่ ๖



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เล่มที่ ๖

คำนำ

หนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจสำหรับตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง และบุคคลทั่วไป ขณะนี้ได้จัดทำและเผยแพร่ไปแล้วถึงเล่มที่ ๕ ปรากฏว่าได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในวงกว้าง ผมจึงมอบหมายให้คณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดำเนินการจัดทำหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๖ ขึ้น ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้เป็นการรวบรวมและคัดเลือกคำพิพากษาลดจนคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๙ โดยยังคงไว้ซึ่งเค้าโครงเดิมของหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๕ เป็นหลัก เพียงแต่ในเล่มนี้ได้รวมเนื้อหาของภาค ๑ ภาคทั่วไป และภาค ๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไว้ในเล่มเดียวกัน ไม่ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๒ เล่ม ดังเช่นการนำเสนอเนื้อหาของหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๕ เนื่องจากเป็นการรวบรวมคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจภายใน ๑ ปี ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกต่อการนำไปใช้ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษาหรือการปฏิบัติงาน

ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๖ นี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไป และขอขอบคุณคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือเล่มนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี



(นายปิยะ ประตังทา)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

หมายเหตุคณะผู้จัดทำ

หนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๖ เป็นการรวบรวมและคัดเลือก คำพิพากษาลงจดคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในส่วนที่ยังไม่ได้นำเสนอในหนังสือ เล่มที่ ๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๙ (คำวินิจฉัยที่ศาลปกครองอ่านแล้ว ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙) ทั้งนี้ ในการเรียบเรียงเนื้อหา ยังคงเค้าโครงการนำเสนอตามหนังสือ เล่มที่ ๕ เป็นหลัก โดยได้เพิ่มเติมรายละเอียดเนื้อหาคำวินิจฉัยที่มีประเด็นใหม่ในหัวข้อตามเค้าโครงเดิม ส่วนหัวข้อตามเค้าโครงเดิมที่ไม่มีข้อมูลคำวินิจฉัยเพิ่มเติมจะระบุไว้ว่า “ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปรากฏว่าคำวินิจฉัยที่น่าสนใจบางเรื่อง เป็นกรณีที่ไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มหัวข้อตามเค้าโครงเดิมได้ เฉพาะกรณีดังกล่าวคณะผู้จัดทำ จึงได้เพิ่มเติมหัวข้อขึ้นใหม่จากเค้าโครงเดิม เพื่อความสะดวกของผู้อ่านในการใช้ศึกษา ประกอบควบคู่กันกับหนังสือเล่มแรก

ภาค ๑
ภาคทั่วไป

บทที่ ๑	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง	๑
	๑. โครงสร้างของศาลปกครอง	๑
	๒. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง	๓
	๓. หลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง	๓
บทที่ ๒	“หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	๕
	๑. หน่วยงานทางปกครอง	๕
	๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง	๕
	๑.๑.๑ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม	๕
	๑.๑.๒ ราชการส่วนท้องถิ่น	๕
	๑.๑.๓ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา	๕
	๑.๑.๔ หน่วยงานอื่นของรัฐ	๗
	๑.๑.๕ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง	๗
	๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง	๘
	๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๘
	๒.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๘
	๒.๑.๑ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง	๘
	๒.๑.๒ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล	๑๐
	๒.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๒

บทที่ ๓	อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๑๕
๑.	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง	๑๕
๑.๑	การใช้อำนาจในการออกกฎ	๑๕
๑.๑.๑	กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะ เป็นการออก “กฎ”	๑๕
๑.๑.๒	กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ลักษณะ ของการออก “กฎ”	๑๘
๑.๒	การใช้อำนาจในการออกคำสั่ง	๒๐
๑.๒.๑	คำสั่งทางปกครอง	๒๐
	๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “คำสั่งต่าง ๆ”	๒๐
	๒) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “หนังสือต่าง ๆ”	๒๒
	๓) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “มติของสภาหรือคณะกรรมการ”	๒๓
	๔) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุญาต”	๒๓
	๕) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุมัติ”	๒๓
	๖) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การวินิจฉัยอุทธรณ์”	๒๔
	๗) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “ประกาศ”	๒๕
	๘) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การรับจดทะเบียน”	๒๕
	๙) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะอื่น ๆ	๒๕



๑.๒.๒ คำสั่งทางปกครองทั่วไป	๒๖
๑.๒.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่ง ที่พิพาทเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งประเภทใด	๒๖
๑.๒.๔ กรณีที่ “ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง”	๒๗
๑) กระบวนการภายในฝ่ายปกครอง	๒๗
๒) มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง	๓๒
๓) การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับที่ดิน	๓๓
๔) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคัดค้านการรังวัดที่ดิน ของเอกชน	๓๓
๕) ข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงานของ หน่วยงานของรัฐ	๓๔
๖) การใช้สิทธิตามสัญญา	๓๔
๗) กรณีอื่น ๆ	๓๕
๑.๓ การใช้อำนาจกระทำการอื่นใด	๓๗
๑.๔ การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๔๐
๑.๔.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	๔๐
๑.๔.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	๔๒
๑.๕ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่	๔๓
๑.๕.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย	๔๓
๑.๕.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ	๔๕
๑.๕.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่ง	๔๕
๑.๕.๔ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๔๕

- ๑.๕.๕ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิด
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) โดยไม่ได้ระบุว่า
เป็นการกระทำละเมิดจากกรณีใด ๔๖
- ๑.๕.๖ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ
การกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๔๖
- ๑.๖ สัญญาทางปกครอง ๔๗
- ๑.๖.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ๔๗
- ๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง
ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๔๗
- ๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง
เนื่องจากมีลักษณะเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ๕๑
- ๓) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง
มากกว่าหนึ่งลักษณะสัญญา ๕๒
- ๔) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าสัญญาที่พิพาท
เป็นสัญญาทางปกครอง แต่ไม่ได้ระบุว่า
เป็นสัญญาทางปกครองประเภทใด ๕๒
- ๑.๖.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง
แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ๕๔
- ๑) สัญญาค้ำประกันของสัญญาทางปกครอง ๕๔
- ๒) การรับสภาพความรับผิดชอบในหนี้ที่เกิดจาก
สัญญาทางปกครอง ๕๔
- ๓) สัญญารับดูแลรักษาทรัพย์สินจำนำตามสัญญาจำนำ
เพื่อประกันหนี้เงินกู้ยืม ๕๕
- ๔) สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางาน
และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ๕๕
- ๑.๖.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ๕๖
- ๑) สัญญาจ้างแรงงานพนักงานรัฐวิสาหกิจ ๕๖
- ๒) สัญญากู้ยืม ๕๖
- ๓) สัญญาซื้อขาย ๕๖



๔) สัญญาเช่าหรือให้เช่า	๕๗
๕) สัญญาจ้างทำของ	๕๙
๖) สัญญาอื่น ๆ ที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง	๕๙
๑.๗ การกระทำอย่างอื่นที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ	๖๐
๑) กรณีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๖๐
๒) กรณีเกี่ยวกับการรอนสิทธิ	๖๐
๓) กรณีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น	๖๑
๑.๘ การกระทำในกรณีอื่น ๆ	๖๒
๑.๘.๑ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคล ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด	๖๒
๑.๘.๒ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐ ในบางกรณีต่อศาลปกครอง	๖๒
๒. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง	๖๓
๒.๑ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นกรกระทำทางปกครอง แต่กฎหมายกำหนดให้ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๖๓
๒.๑.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร	๖๓
๒.๑.๒ การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ	๖๓
๒.๑.๓ การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ	๖๔
๑) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว	๖๔
๒) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน	๖๔
๓) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร	๖๖

(๖)

๔) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ	๖๗
๕) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย	๖๗
๒.๑.๔ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	๖๘
๒.๑.๕ การใช้อำนาจตามพระราชกำหนดบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	๖๘
๒.๑.๖ การใช้อำนาจตามพระราชกำหนดบรรษัท บริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔	๖๘
๒.๒ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็น การกระทำทางปกครอง และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง	๖๙
๒.๒.๑ การกระทำทางรัฐบาล	๖๙
๑) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	๖๙
๒) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา	๖๙
๓) งานทางนโยบาย	๖๙
๔) การดำเนินกิจการภายในของฝ่ายบริหาร	๖๙
๒.๒.๒ กระบวนการทางนิติบัญญัติ	๗๐
๒.๒.๓ การพิพากษาของศาลและการบังคับคดีตามคำพิพากษา	๗๐
๒.๒.๔ การดำเนินกิจการทางศาสนาและการปกครองสงฆ์	๗๘
๑) การดำเนินกิจการทางศาสนา	๗๘
๒) การปกครองสงฆ์	๗๘
๒.๒.๕ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๗๘
๑) การออกหมายเรียก	๗๘
๒) การจับกุม	๗๙
๓) การปรับ	๘๐
๔) การปล่อยชั่วคราว	๘๑
๕) การสอบสวนและการเสนอความเห็น	๘๑
๖) การขออายัดตัวผู้ต้องหา	๘๓



๗) การยี้ดหรืออายัดทรัพย์สิน	๘๓
๘) การแจ้งความร้องทุกข์และการดำเนินคดีอาญา	๘๕
๙) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน	๘๘
๒.๒.๖ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง	๘๘
๒.๒.๗ การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป	๙๐
๑) การรักษาพยาบาล	๙๐
๒) การขับรถ	๙๐
๓) การปิดกั้นลำน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า	๙๐
๔) การดูแลรักษาที่ราชพัสดุ	๙๐
๕) การดูแลรักษาต้นไม้	๙๐
๖) การแจ้งความร้องทุกข์	๙๑
๗) การขุดลอกทางน้ำนอกเขตชลประทาน	๙๑
๘) การหักเงินบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระหนี้ตามคำขอ	๙๑
๙) การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับเอกสาร	๙๑
๑๐) การติดตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์	๙๑
๑๑) การเสนอความเห็น	๙๑
๒.๒.๘ การเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	๙๑
๒.๒.๙ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ	๙๒
๒.๒.๑๐ กรณีอื่น ๆ	๙๓
๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครอง	
กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาหรือ	
มีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน	๙๕
๓.๑ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา	
เกี่ยวพันกัน	๙๕
๓.๒ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายประเด็น	
เกี่ยวพันกัน	๙๕
๓.๒.๑ กรณีมีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจ	
ของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง	๙๕
๓.๒.๒ กรณีมีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจ	
ของศาลปกครองสูงสุด	๙๖

บทที่ ๔	เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง	๙๗
๑.	ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง	๙๗
๑.๑	ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย	๙๗
๑.๑.๑	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ	๙๗
๑)	เหตุแห่งการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๙๗
(๑)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการออกกฎ	๙๗
(๒)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการออกคำสั่ง	๑๐๑
(๓)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการกระทำอื่น	๑๒๔
(๔)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการละเลยต่อหน้าที่	๑๒๙
(๕)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	๑๓๘
(๖)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๓๙
(๗)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากสัญญาทางปกครอง	๑๔๖
(๘)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการกระทำที่เป็นความรับผิดชอบอื่น	๑๔๘
(๙)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการกระทำในกรณีอื่น ๆ	๑๕๐
๒)	ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๑๕๓
(๑)	หน่วยงานทางปกครอง	๑๕๓
(๒)	ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐ	๑๕๓



(๓) คณะบุคคล	๑๕๔
(๔) ชุมชน	๑๕๔
(๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๕๖
๑.๑.๒ กรณีที่กฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดี	๑๕๖
๑.๒ การขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ	๑๕๖
๑.๒.๑ กรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล	๑๕๖
๑) กรณีที่มีผลบังคับเป็นไปตามบทบัญญัติของ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว	๑๕๖
๒) กรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามูลเหตุแห่งการ ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว	๑๕๘
๓) กรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าการกำหนดค่าบังคับ ตามคำขอไม่เป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป	๑๖๖
๑.๒.๒ กรณีที่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล	๑๖๗
๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่กำหนด ค่าบังคับได้	๑๖๗
๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่ไม่อาจ กำหนดค่าบังคับได้	๑๗๕
๒. ความสามารถในการฟ้องคดีปกครอง	๑๘๖
๓. ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี	๑๘๗
๓.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี	๑๘๗
๓.๑.๑ กรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด	๑๘๗
๓.๑.๒ กรณีที่ถือว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามที่ กฎหมายกำหนดแล้ว	๑๘๘
๓.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดี	๑๘๑
๓.๒.๑ กรณียื่นฟ้องภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๑๘๑
๓.๒.๒ กรณียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา	๑๘๒

๓.๒.๓	กรณีดำเนินการผิดจากขั้นตอนหรือวิธีการตามที่ กฎหมายกำหนด	๑๙๖
๓.๒.๔	กรณียื่นฟ้องคดีโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนฟ้องคดี	๑๙๖
๓.๓	กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี	๒๐๒
๓.๓.๑	กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ตามกฎหมาย	๒๐๒
๓.๓.๒	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย คณะกรรมการ	๒๐๓
๓.๓.๓	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป	๒๐๔
๓.๓.๔	กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ	๒๐๕
๓.๓.๕	กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฟ้องคดี โดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์	๒๐๕
๓.๓.๖	กรณีฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๒๐๕
๔.	ระยะเวลาการฟ้องคดี	๒๐๖
๔.๑	ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง และสั่งห้ามการกระทำ	๒๐๖
๔.๑.๑	กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ	๒๐๖
๔.๑.๒	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	๒๑๙
๔.๑.๓	กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป	๒๓๗
๔.๑.๔	กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน	๒๓๙
๔.๑.๕	ระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น	๒๔๐
๔.๒	ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร	๒๔๓
๔.๒.๑	กรณีที่ต้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๒๔๓
๔.๒.๒	กรณีที่ไม่ต้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๒๔๘



๔.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่น	๒๔๘
๔.๓.๑ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด	๒๔๘
๔.๓.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๒๖๓
๔.๔ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๒๖๕
๔.๔.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง	๒๖๕
๔.๔.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาสัมปทาน	๒๖๘
๔.๔.๓ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทุนการศึกษา	๒๖๙
๔.๔.๔ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน	๒๖๙
๔.๔.๕ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงิน	๒๖๙
๔.๔.๖ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา รับฝากเก็บข้าวเปลือก แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวสาร	๒๗๐
๔.๔.๗ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ ข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ	๒๗๑
๔.๔.๘ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาหลักประกันของ	๒๗๑
๔.๔.๙ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาซื้อขาย	๒๗๑
๔.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด	๒๗๒
๔.๖ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้อง การใช้อำนาจรัฐในบางกรณีต่อศาลปกครอง	๒๗๓
๔.๗ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดี เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ	๒๗๓

๔.๘ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไป	๒๗๓
๔.๘.๑ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐	๒๗๓
๔.๘.๒ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒	๒๗๕
๔.๘.๓ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการฟ้อง คดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง	๒๗๕
๔.๘.๔ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพหนี้	๒๗๕
๔.๘.๕ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการ รับสภาพความรับผิด	๒๗๖
๔.๙ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล	๒๗๖
๔.๙.๑ การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ	๒๗๖
๔.๙.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล	๒๗๘
๔.๑๐ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น	๒๘๐
๔.๑๐.๑ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม	๒๘๐
๔.๑๐.๒ กรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น	๒๘๕
๔.๑๐.๓ การเป็นที่สุดของคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้อง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาตาม ข้อ ๓๐ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ	๒๘๗
๕. ค่าธรรมเนียมศาล	๒๘๗
๕.๑ การชำระค่าธรรมเนียมศาลกรณีผู้ฟ้องคดีหลายคน ร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียว	๒๘๗
๕.๒ การไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่ครบถ้วน (มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ประกอบกับข้อ ๓๗ วรรคสอง)	๒๘๗
๕.๓ การสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่ม (ข้อ ๓๔ วรรคสี่)	๒๘๗
๕.๔ การคืนค่าธรรมเนียมศาล (ข้อ ๓๘)	๒๘๘
๕.๕ การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา ๔๕/๑ ประกอบกับ ข้อ ๔๑/๑ ถึงข้อ ๔๑/๖)	๒๘๘



๒. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น	๓๓๓
๒.๑ อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียว (มาตรา ๖๑)	๓๓๓
๒.๒ การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง	๓๓๓
๒.๒.๑ การส่งสำเนาคำฟ้อง (ข้อ ๓๓)	๓๓๓
๒.๒.๒ ความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง (มาตรา ๔๕ ประกอบกับข้อ ๓๗)	๓๓๔
๑) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้	๓๓๔
๒) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้	๓๓๕
๓) เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	๓๓๕
๒.๒.๓ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด	๓๓๕
๒.๒.๔ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น	๓๓๕
๒.๒.๕ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาแล้วข้อหาใดข้อหาหนึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น	๓๓๖
๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริง	๓๓๗
๒.๓.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม	๓๓๗
๑) คำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติม	๓๓๗
๒) คำให้การและคำฟ้องแย้ง (ข้อ ๔๓-ข้อ ๔๖)	๓๔๐
๓) คำคัดค้านคำให้การ (ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘)	๓๔๐
๔) คำให้การเพิ่มเติม (ข้อ ๔๙)	๓๔๕
๒.๓.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล (ข้อ ๕๐-ข้อ ๕๙)	๓๔๕
๒.๔ การแจ้งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง)	๓๔๖
๒.๕ การรับฟังพยานหลักฐาน (ข้อ ๖๔-ข้อ ๖๘)	๓๔๖



๒.๖	วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา	๓๔๖
๒.๖.๑	การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ ๖๙-ข้อ ๗๔)	๓๔๖
	๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ	๓๔๖
	๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับ	๓๕๐
๒.๖.๒	การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ ๗๕-ข้อ ๗๗)	๓๕๕
	๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ	๓๕๕
	๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว	๓๕๖
๒.๖.๓	การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษา (ข้อ ๗๓ และข้อ ๗๖)	๓๕๙
๒.๖.๔	การขอให้ระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น ไว้เป็นการชั่วคราว (ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง)	๓๖๓
๒.๖.๕	คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีอื่น ๆ	๓๖๓
๒.๗	การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง	๓๖๕
๒.๗.๑	การร้องสอด (ข้อ ๗๘)	๓๖๕
	๑) กรณีศาลเรียกเข้ามาเอง	๓๖๕
	๒) กรณีบุคคลภายนอกยื่นคำร้องสอด	๓๖๖
	๓) กรณีคู่กรณีมีคำขอ	๓๖๘
	๔) ผลของการเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด	๓๖๘
๒.๗.๒	การรวมคดี (ข้อ ๗๙ วรรคหนึ่ง)	๓๖๘
๒.๗.๓	การแยกคดี (ข้อ ๘๐)	๓๖๘
๒.๗.๔	การโอนคดี (ข้อ ๘๑)	๓๖๘
๒.๗.๕	การถอนคำฟ้อง (ข้อ ๘๒)	๓๖๘
๒.๘	การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี	๓๖๙
๒.๘.๑	การนั่งพิจารณาคดี (ข้อ ๘๓-ข้อ ๘๗)	๓๖๙
๒.๘.๒	การทำคำพิพากษาและคำสั่ง	๓๗๐
	๑) ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อย ของประชาชน (ข้อ ๘๒)	๓๗๐

๒) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย (ข้อ ๙๕)	๓๗๔
๒.๙ การเข้าเป็นคู่ความแทนที่คู่ความมรณะ (มาตรา ๕๓)	๓๗๕
๒.๑๐ การขออนุญาตให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ (มาตรา ๖๒)	๓๗๕
๒.๑๑ การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (มาตรา ๗๕)	๓๗๖
๑) ผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองใหม่	๓๗๖
๒) กรณีที่ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่ง ชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้	๓๗๖
๓) กรณีที่ไม่อาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่	๓๗๗
๒.๑๒ การคัดค้านตุลาการ (มาตรา ๖๓)	๓๗๖
๒.๑๓ การบังคับคดี	๓๗๖
๓. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด	๓๗๘
๓.๑ คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด	๓๗๘
๓.๒ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น	๓๗๘
๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น	๓๗๘
๓.๒.๒ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา	๓๗๘
๓.๒.๓ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์	๓๗๙
๓.๒.๔ แบบและเนื้อหาของอุทธรณ์	๓๗๙
๑) คำอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ	๓๗๙
๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมาย กำหนด (ข้อ ๑๐๑)	๓๗๙
๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)	๔๐๒
๓.๒.๕ การตรวจอุทธรณ์	๔๐๔
๑) คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน	๔๐๔
๒) การชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์	๔๐๕
๓) คำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่น โดยผิดระเบียบ	๔๐๖



๓.๒.๖ การย่อนสำนวน (ข้อ ๑๑๒)	๔๐๙
๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยัง ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่	๔๐๙
๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยัง ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่	๔๑๗
๓.๒.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)	๔๑๙
๓.๓ คดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น	๔๑๙
๓.๓.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น	๔๑๙
๓.๓.๒ ระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง	๔๒๐
๓.๓.๓ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์	๔๒๒
๑) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นที่สุด (ข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง)	๔๒๒
๒) คำสั่งระหว่างพิจารณา (ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง)	๔๒๓
๓.๓.๔ แบบและเนื้อหาของคำร้องอุทธรณ์	๔๒๕
๑) คำร้องอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ	๔๒๕
๒) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่ กฎหมายกำหนด (ข้อ ๑๐๑)	๔๒๕
๓) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)	๔๓๑
๓.๓.๕ การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง	๔๓๑
๑) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่สมบูรณ์ครบถ้วน	๔๓๑
๒) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบ	๔๓๑
๓.๓.๖ การย่อนสำนวน (ข้อ ๑๑๒)	๔๓๒
๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยัง ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่	๔๓๒

(๑๘)

๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยัง ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่	๔๓๘
๓.๓.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น มาใช้ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)	๔๔๒



ภาค ๒

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง

บทที่ ๑	การนำหลักกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาใช้วินิจฉัยในคดีปกครอง	๔๔๕
	๑. หลักความเสมอภาค (การห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม)	๔๔๕
	๒. หลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	๔๗๘
	๓. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล	๔๗๘
	๔. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	๔๗๘
	๕. หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและความชัดเจนของกฎหมาย	๕๐๕
	๖. หลักความได้สัดส่วน	๕๐๕
บทที่ ๒	คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๕๑๑
	๑. การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	๕๑๑
	๒. การออกคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	๕๒๔
	๓. การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม	๕๓๗
	๓.๑ การควบคุมมลพิษ	๕๓๗
	๓.๑.๑ มลพิษทางอากาศและเสียง	๕๓๗
	๓.๑.๒ มลพิษทางน้ำ	๕๓๗
	๓.๑.๓ มลพิษอื่นและของเสียอันตราย	๕๔๓
	๓.๒ การออกมาตรการทางกฎหมายในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม	๕๔๓
	๓.๓ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)	๕๔๔
	๔. ความรับผิดชอบในค่าเสียหายหรือค่าทดแทนของรัฐ	๕๔๔
บทที่ ๓	คดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	๕๔๕
	๑. กรณีเกี่ยวกับอาหาร	๕๔๕
	๒. กรณีเกี่ยวกับยา	๕๔๕
	๓. กรณีเกี่ยวกับสินค้าไม่ปลอดภัย	๕๔๕
	๔. กรณีเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค	๕๔๕
	๕. กรณีเกี่ยวกับรถยนต์ใช้แล้วหรือรถยนต์มือสอง	๕๖๐

บทที่ ๔	คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง	๕๖๑
	๑. การควบคุมอาคาร	๕๖๑
	๑.๑ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนกฎ	๕๖๑
	๑.๑.๑ กฎกระทรวง	๕๖๑
	๑.๑.๒ ข้อบัญญัติท้องถิ่น	๕๖๑
	๑.๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๕๖๑
	๑.๒.๑ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบอนุญาตไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบรับแจ้งตามคำขอ	๕๖๑
	๑.๒.๒ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตโดยมิชอบ	๕๖๔
	๑.๓ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๕๗๔
	๑.๓.๑ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างฯ อาคารโดยรुकล้ำที่สาธารณะ	๕๗๔
	๑.๓.๒ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างฯ อาคารโดยเว้นระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะโดยฝ่าฝืนกฎหมาย	๕๗๔
	๑.๓.๓ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างฯ อาคารในบริเวณที่มีการกำหนดห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายอื่น	๕๗๘
	๑.๓.๔ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างฯ โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกรณีอื่น ๆ	๕๗๘
	๑.๔ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการ	๕๙๕
	๑.๔.๑ กรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้	๕๙๕



	๑.๔.๒ กรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของอาคาร มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น	๕๙๙
	๑.๕ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น	๖๑๓
	๑.๖ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุม และกักขังบุคคลซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๖๑๓
	๒. การผังเมือง	๖๑๔
บทที่ ๕	คดีปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	๖๑๙
	๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	๖๑๙
	๒. กรณีเกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์	๖๒๒
	๓. กรณีเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม	๖๒๒
	๔. กรณีเกี่ยวกับกิจการวิทยุคมนาคม	๖๓๐
บทที่ ๖	คดีปกครองเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	๖๓๑
	๑. กรรมการบริหาร/กรรมการสรรหาผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ	๖๓๑
	๒. การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ	๖๓๑
	๓. การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ	๖๔๓
บทที่ ๗	คดีปกครองเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร	๖๔๕
	๑. การลงทุน	๖๔๕
	๒. การเงิน การคลัง และการธนาคาร	๖๔๕

บทที่ ๘	คดีปกครองเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม	๖๔๙
	๑. การพาณิชย์และอุตสาหกรรมการเกษตร	๖๔๙
	๒. การพาณิชย์และอุตสาหกรรมอาหาร	๖๔๙
	๓. การพาณิชย์และอุตสาหกรรมอื่น ๆ	๖๔๙
บทที่ ๙	คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข	๖๕๓
	๑. การจัดให้มีสิ่งสาธารณสุข	๖๕๓
	๒. การบำรุงรักษาและดูแลสิ่งสาธารณสุข	๖๕๓
	๓. การให้บริการสิ่งสาธารณสุข	๖๕๕
บทที่ ๑๐	คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข อหามั้ย และเหตุเดือดร้อนรำคาญ	๖๗๑
	๑. อาหารและยา	๖๗๑
	๒. การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	๖๗๑
	๒.๑ การผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	๖๗๑
	๒.๒ การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาต	๖๗๑
	๓. ระบบบริการสุขภาพ	๖๗๑
	๓.๑ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	๖๗๑
	๓.๒ การประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม	๖๗๕
	๓.๓ กรณีอื่น ๆ	๖๗๕
	๔. เหตุรำคาญ	๖๗๗
	๔.๑ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการโรงงาน	๖๗๗
	๔.๒ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการเกี่ยวกับรถยนต์ เครื่องจักร และเครื่องกล	๖๗๗
	๔.๓ เหตุรำคาญจากการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์	๖๗๗
	๔.๔ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการฆ่าสัตว์	๖๗๗
	๔.๕ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๖๗๗
	๔.๖ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการตลาดนัด	๖๗๗
	๔.๗ เหตุรำคาญจากสุขลักษณะของอาคาร	๖๗๘
	๔.๘ เหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน	๖๗๘



บทที่ ๑๑	คดีปกครองเกี่ยวกับการประกอบกิจการ	๖๗๙
	๑. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานบริการ	๖๗๙
	๒. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน	๖๗๙
	๓. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรม	๖๘๘
	๔. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการขายทอดตลาด หรือค้ำของเก่า	๖๙๐
	๕. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการรับจ้างพิมพ์สิ่งพิมพ์	๖๙๐
	๖. การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน	๖๙๐
	๗. การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ	๖๙๐
	๘. การออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล	๖๙๐
	๙. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด	๖๙๓
	๑๐. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์	๖๙๓
	๑๑. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๖๙๓
	๑๒. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทราย	๖๙๔
	๑๓. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการในที่สาธารณะ	๖๙๗
บทที่ ๑๒	คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง	๗๐๑
	๑. การคมนาคมและการขนส่งทางบก	๗๐๑
	๑.๑ การจดทะเบียนยานพาหนะ	๗๐๑
	๑.๒ การประกอบกิจการขนส่ง	๗๐๑
	๑.๓ การกำหนดเส้นทางเดินรถ	๗๐๕
	๑.๔ การดูแลรักษาทาง	๗๑๕
	๑.๕ การดูแลรักษายานพาหนะหรืออุปกรณ์ในการ จัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมและขนส่งทางบก	๗๑๕
	๑.๖ โครงการที่เป็นบริการสาธารณะด้านคมนาคมและขนส่งทางบก	๗๑๕
	๒. การคมนาคมและการขนส่งทางน้ำ	๗๑๖
	๒.๑ การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ	๗๑๖
	๒.๒ การส่งเสริมการพาณิชย์นาวี	๗๒๐
	๓. การคมนาคมและการขนส่งทางอากาศ	๗๒๐

บทที่ ๑๓	คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน	๗๒๑
	๑. การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๗๒๑
	๒. การจัดที่ดินเพื่อประชาชน	๗๓๗
	๓. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๗๓๗
	๔. การรังวัดที่ดิน	๗๖๗
	๕. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๗๗๓
	๖. กรณีอื่น ๆ	๗๘๕
	๖.๑ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ	๗๘๕
	๖.๒ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๗๘๘
	๖.๓ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๗๘๘
	๖.๔ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๘๐๑
	๖.๕ การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ	๘๐๔
บทที่ ๑๔	คดีปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด	๘๑๑
	๑. การจัดสรรที่ดิน	๘๑๑
	๑.๑ การใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน	๘๑๑
	๑.๒ การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน	๘๑๑
	๑.๓ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการ หรือวิธีการ ที่ได้รับอนุญาต	๘๑๑
	๑.๔ การโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน	๘๑๑
	๑.๕ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ	๘๑๑
	๑.๖ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร	๘๒๖
	๑.๗ การยกเลิกการจัดสรรที่ดิน	๘๓๘
	๒. อาคารชุด	๘๓๘
	๒.๑ การจดทะเบียนอาคารชุด	๘๓๘
	๒.๒ กรรมสิทธิ์ในห้องชุด	๘๓๘
	๒.๓ หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด	๘๓๘
	๒.๔ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด	๘๓๘
	๒.๕ นิติบุคคลอาคารชุด	๘๓๘
	๒.๖ การเลิกอาคารชุด	๘๓๘



บทที่ ๑๕	คดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	๘๓๙
	๑. การจัดการเลือกตั้ง	๘๓๙
	๑.๑ การจัดให้มีหรือไม่จัดให้มีการเลือกตั้ง	๘๓๙
	๑.๒ การแบ่งเขตการเลือกตั้ง	๘๔๒
	๑.๓ การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๘๔๒
	๒. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง	๘๔๓
	๒.๑ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น	๘๔๓
	๒.๒ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น	๘๔๖
บทที่ ๑๖	คดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน	๘๕๓
	๑. งานทะเบียนราษฎร	๘๕๓
	๒. งานทะเบียนคนต่างด้าว	๘๖๕
	๓. งานทะเบียนอาวุธปืน	๘๖๘
	๔. งานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท	๘๘๕
	๕. งานทะเบียนการพนัน	๘๘๕
	๖. งานทะเบียนสมาคม	๘๘๕
บทที่ ๑๗	คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด	๘๙๓
	๑. การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อบุคคลภายนอก	๘๙๓
	๑.๑ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	๘๙๓
	๑.๒ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น	๙๑๒
	๑.๓ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร	๙๑๒
	๒. การใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่	๙๓๔
	๒.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด	๙๓๔
	๒.๒ กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด	๙๓๔
	๒.๓ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	๙๓๔

๒.๔ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิด	๙๓๔
๒.๕ อายุความการใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด	๙๔๑
๓. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	๙๔๒
๓.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด	๙๔๒
๓.๒ กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด	๙๔๒
๓.๓ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	๙๔๙
๓.๔ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิด	๙๕๖
๓.๕ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด	๑๐๒๓
๓.๖ กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๑๐๓๑
๔. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๑๐๓๔
บทที่ ๑๘ คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น	๑๐๓๕
๑. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๑๐๓๕
๑.๑ การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน	๑๐๓๕
๑.๒ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืน	๑๐๔๖
๑.๓ เงินค่าทดแทนการเวนคืน	๑๐๔๙
๑.๓.๑ ค่าทดแทนที่ดิน	๑๐๔๙
๑.๓.๒ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง	๑๐๖๘
๑.๓.๓ ค่าทดแทนต้นไม้	๑๐๗๙
๑.๓.๔ ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง	๑๐๘๐
๑.๓.๕ ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องจากการที่ต้องออกจาก อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	๑๐๘๐
๑.๔ การขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน	๑๐๘๖
๑.๕ การขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน	๑๐๘๘
๑.๖ การกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน	๑๐๘๙



๑.๗ การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน	๑๐๙๙
๑.๘ ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืน	๑๑๐๓
๑.๙ ค่าทดแทนความเสียหายจากการถูกเวนคืน	๑๑๐๖
๒. การรอนสิทธิ	๑๑๐๖
๒.๑ การรอนสิทธิโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑๑๐๖
๒.๒ การรอนสิทธิเกี่ยวกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๑๑๑๐
๓. การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๑๑๐
๔. ความรับผิดชอบของรัฐกรณีมีภัยพิบัติทางธรรมชาติ	๑๑๑๕
บทที่ ๑๙ คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ	๑๑๒๓
๑. การจัดทำประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง	๑๑๒๓
๒. การเผยแพร่ประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง	๑๑๔๐
๓. การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง	๑๑๔๔
๔. การยกเลิกการจัดซื้อหรือจัดจ้าง	๑๑๕๗
๕. การจัดทำสัญญา	๑๑๖๒
๖. หลักประกันของ	๑๑๗๑
๗. การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน	๑๑๙๒
บทที่ ๒๐ คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๑๑๙๗
๑. สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)	๑๑๙๗
๑.๑ สัญญาสัมปทาน	๑๑๙๗
๑.๒ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ	๑๑๙๗
๑.๓ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค	๑๒๐๔
๑.๔ สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	๑๒๖๐
๒. สัญญาทางปกครองโดยสภาพ	๑๒๖๕
๒.๑ สัญญาทางปกครองตามมติของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔	๑๒๖๕
๒.๒ สัญญาทางปกครองตามแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	๑๓๑๒

บทที่ ๒๑	คดีปกครองเกี่ยวกับอนุญาตตุลาการ	๑๓๑๗
	๑. การแต่งตั้งอนุญาตตุลาการ	๑๓๑๗
	๒. การร้องคัดค้านอนุญาตตุลาการ	๑๓๑๗
	๓. การเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ	๑๓๑๗
	๔. การบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ	๑๓๔๔
บทที่ ๒๒	คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	๑๓๔๙
	๑. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๑๓๔๙
	๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	๑๓๔๙
	๑.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน	๑๓๕๒
	๑.๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๑๓๕๒
	๑.๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	๑๓๕๖
	๒. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ	๑๓๕๖
	๒.๑ องค์กรอัยการ	๑๓๕๖
	๒.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๑๓๕๖
	๒.๓ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๑๓๕๙
บทที่ ๒๓	คดีปกครองเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๑๓๖๑
	๑. การร้องทุกข์และกล่าวโทษ	๑๓๖๑
	๒. การออกหมายเรียกและหมายอาญา	๑๓๖๑
	๓. การจับ ขัง จำคุก คั่น และปล่อยตัวชั่วคราว	๑๓๖๑
	๔. การแจ้งข้อหา	๑๓๖๑
	๕. การสอบสวน	๑๓๖๑
	๖. การเปรียบเทียบปรับ	๑๓๖๑
	๗. การสรุปสำนวนและการสั่งคดี	๑๓๖๑
	๘. การดำเนินการเกี่ยวกับของกลางในคดีอาญา	๑๓๖๒
	๙. กรณีอื่น ๆ	๑๓๖๕
บทที่ ๒๔	คดีปกครองเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษและการราชทัณฑ์	๑๓๖๗
	๑. การพระราชทานอภัยโทษ	๑๓๖๗
	๒. การราชทัณฑ์	๑๓๖๗



บทที่ ๒๕	คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ	๑๓๗๓
	๑. องค์กรวิชาชีพด้านกฎหมาย	๑๓๗๓
	๑.๑ สภานายความ	๑๓๗๓
	๑.๒ เนติบัณฑิตยสภา	๑๓๙๓
	๒. องค์กรวิชาชีพด้านการประกอบโรคศิลปะ	๑๓๙๓
	๒.๑ แพทยสภา	๑๓๙๓
	๒.๒ ทันตแพทยสภา	๑๓๙๘
	๒.๓ คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทยหรือ สาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์	๑๓๙๘
	๒.๔ สภากาชาด	๑๓๙๘
	๒.๕ สภาเภสัชกรรม	๑๓๙๘
	๓. องค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรม	๑๓๙๘
	๔. องค์กรวิชาชีพด้านการบัญชี	๑๔๐๒
	๕. องค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม	๑๔๐๒
	๖. องค์กรวิชาชีพด้านประณีตศิลปกรรม	๑๔๐๕
	๗. องค์กรวิชาชีพด้านอื่น ๆ	๑๔๐๕
	๗.๑ สัตวแพทยสภา	๑๔๐๕
	๗.๒ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	๑๔๐๕
	๗.๓ คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน	๑๔๐๕
	๗.๔ คຸຣຸສກຳ	๑๔๐๖
บทที่ ๒๖	คดีปกครองเกี่ยวกับการศึกษา	๑๔๐๗
	๑. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษ	๑๔๐๗
	๒. การขอรับทุนการศึกษ	๑๔๐๗
	๓. การลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา	๑๔๐๗
	๔. การสอบและประเมินผล	๑๔๐๗
	๕. การสำเร็จการศึกษ	๑๔๐๗
	๖. การฟื้นฟูสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา	๑๔๑๔
	๗. การดำเนินกิจการการศึกษ	๑๔๒๑

บทที่ ๒๗	คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ	๑๔๔๑
	๑. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๑๔๔๑
	๑.๑ ข้อมูลข่าวสารของราชการ	๑๔๔๑
	๑.๒ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๑๔๕๕
	๒. การขอเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล	๑๔๕๕
บทที่ ๒๘	คดีปกครองเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	๑๔๕๗
	๑. ภาษีอากร	๑๔๕๗
	๑.๑ ภาษีเงินได้	๑๔๕๗
	๑.๒ ภาษีมูลค่าเพิ่ม	๑๔๕๗
	๑.๓ ภาษีบำรุงท้องที่	๑๔๕๗
	๑.๔ ภาษีธุรกิจเฉพาะ	๑๔๕๗
	๑.๕ ภาษีอากรปากระวาง	๑๔๕๗
	๒. ค่าธรรมเนียม	๑๔๕๗
	๓. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร	๑๔๕๙
บทที่ ๒๙	คดีปกครองเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม	๑๔๖๗
	๑. การจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน	๑๔๖๗
	๒. การทำงานของคนต่างด้าว	๑๔๗๐
	๓. สวัสดิการสังคม	๑๔๗๔
บทที่ ๓๐	คดีปกครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน	๑๔๗๗
	๑. ราชการส่วนกลาง	๑๔๗๗
	๒. ราชการส่วนภูมิภาค	๑๔๗๗
	๒.๑ จังหวัด	๑๔๗๗
	๒.๒ อำเภอ	๑๔๗๗
	๓. ราชการส่วนท้องถิ่น	๑๔๘๔
	๓.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑๔๘๔
	๓.๒ องค์การบริหารส่วนตำบล	๑๔๘๘
	๓.๓ เทศบาล	๑๕๐๘
	๓.๔ กรุงเทพมหานคร	๑๕๒๒
	๓.๕ เมืองพัทยา	๑๕๒๒



บทที่ ๓๑	คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	๑๕๒๓
	๑. การสรรหาและคัดเลือก	๑๕๒๓
	๒. การบรรจุและแต่งตั้ง	๑๕๓๓
	๓. การย้าย การโอน และการส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่	๑๕๓๘
	๔. การบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ	๑๕๔๒
	๕. การเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๕๔๘
	๖. การเลื่อนระดับของข้าราชการ	๑๕๕๖
	๗. การบริหารงานบุคคลอื่น ๆ	๑๕๖๓
บทที่ ๓๒	คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ	๑๕๗๓
	๑. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน	๑๕๗๓
	๒. คำสั่งลงโทษทางวินัย	๑๕๘๕
	๒.๑ กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง	๑๕๘๕
	๒.๑.๑ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์	๑๕๘๕
	๒.๑.๒ คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน	๑๕๘๘
	๒.๑.๓ คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน	๑๕๙๒
	๒.๒ กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง	๑๖๐๐
	๒.๒.๑ คำสั่งลงโทษปลดออก	๑๖๐๐
	๒.๒.๒ คำสั่งลงโทษไล่ออก	๑๖๐๘
	๓. คำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน	๑๖๒๐
	๔. คำสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน	๑๖๒๒
บทที่ ๓๓	คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๖๒๓
	๑. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ	๑๖๒๓
	๒. ค่ารักษาพยาบาล	๑๖๓๕
	๓. บำเหน็จบำนาญ	๑๖๓๕
	๔. การเบิกจ่ายเงินเบี้ยเลี้ยงทหาร	๑๖๕๓
	๕. สิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่น ๆ	๑๖๕๓

บทที่ ๓๔ คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ ๑๖๖๕

ภาคผนวก

ดัชนีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๑๖๖๙

รายชื่อคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ๑๗๐๕

รายชื่อคณะผู้จัดทำ ๑๗๐๗



ภาค ๑

ภาคทั่วไป

บทที่ ๑

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง^๑

๑. โครงสร้างของศาลปกครอง

แต่เดิมศาลปกครองในภูมิภาคเปิดทำการแล้วจำนวน ๑๐ แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุตรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี และศาลปกครองเพชรบุรี ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ศาลปกครองในภูมิภาคได้เปิดทำการเพิ่มเติมขึ้นอีก ๑ แห่ง คือ ศาลปกครองนครสวรรค์ ทำให้ศาลปกครองในภูมิภาคปัจจุบันมีจำนวน ๑๑ แห่ง โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนี้

(๑) ศาลปกครองเชียงใหม่ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดแพร่

(๒) ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา จังหวัดพัทลุง จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(๓) ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(๔) ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร

(๕) ศาลปกครองพิษณุโลก มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดอุตรดิตถ์

(๖) ศาลปกครองระยอง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในเอกสารฉบับนี้ หมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในเอกสารฉบับนี้ หมายถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓



(๗) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง

(๘) ศาลปกครองอุตรธานี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสกลนคร

(๙) ศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

(๑๐) ศาลปกครองเพชรบุรี มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสมุทรสงคราม

(๑๑) ศาลปกครองนครสวรรค์ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดชัยนาท จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดอุทัยธานี

นอกจากนี้ โดยที่ปัจจุบันปริมาณคดีปกครองบางประเภทมีปริมาณมากขึ้น คดีบางประเภท เป็นปัญหาที่มีผลกระทบในวงกว้าง คดีบางประเภทเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเสียหาย ต่อเสถียรภาพของฐานะการคลังภาครัฐ ซึ่งคดีแต่ละประเภทดังกล่าวมีความจำเป็นต้องได้รับการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วเพื่อให้ทันต่อการเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณา จึงได้มีการเพิ่มเติมความในวรรคสอง และวรรคสามของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ โดยให้ออกเป็น ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ซึ่งจนถึงปัจจุบันได้มีประกาศ ประธานศาลปกครองสูงสุดจัดตั้งแผนกขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น จำนวนทั้งสิ้น ๓ แผนก ตามลำดับ ดังนี้

(๑) แผนกคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวง ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(๒) แผนกคดีบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวง ในคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และ

(๓) แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา และดำเนินการทั้งปวงในคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ



๒. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. หลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๒

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

๑. หน่วยงานทางปกครอง

๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง

๑.๑.๑ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐๐/๒๕๕๕ และที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่วนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งสองหน่วยงานจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๒/๒๕๕๙)

๑.๑.๒ ราชการส่วนท้องถิ่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๓ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

๑) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ



ดังกล่าว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๘/๒๕๕๙)

การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๒๙/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๑/๒๕๕๘)

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๗/๒๕๕๘)

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการรับสมัครสอบของผู้ฟ้องคดีที่มีสถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราวของการยางแห่งประเทศไทย (องค์การสวนยาง เดิม) เพื่อสอบบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานของการยางแห่งประเทศไทย มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำงานอันเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น แม้การยางแห่งประเทศไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสอบในตำแหน่งพนักงานพัสดุ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งของการยางแห่งประเทศไทย ข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๙๖/๒๕๕๙)

๒) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๑.๑.๔ หน่วยงานอื่นของรัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการบุกเบิก แสวงหา และเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๒/๒๕๕๙)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๕๙)

๑.๑.๕ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่ถูกยุบเลิกโดยผลของมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีฐานะอย่างเดียวกับ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และโดยที่มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่งจ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งถือเป็นงานบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น แม้ปัจจุบันบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จะจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๖/๒๕๕๘)



บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจัดตั้งขึ้นและรับโอนกิจการ ตลอดจนสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทั้งหมดมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยมีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการโทรศัพท์ จึงถือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในกิจการโทรคมนาคมอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗๒/๒๕๕๘)

บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการทางยกระดับช่วงดินแดงถึงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ ภายใต้สัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต กับกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการคมนาคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๕๘)

๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง

สมาคมสโมสรจังหวัดนครลำปาง เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสามัคคี อุปการะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อุดหนุนและส่งเสริมการศึกษาในทางวิชาการต่าง ๆ ส่งเสริมการกุศลสาธารณประโยชน์ บำรุงสุขภาพและอนามัยและการกีฬา และไม่ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกในสมาคม ดังนั้น เมื่อสมาคมดังกล่าวมีได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ประกอบกับการที่สมาคมได้มีประกาศการเสนอแผนงาน/โครงการพัฒนาที่ดินและ/หรือสิ่งปลูกสร้างของสมาคมฯ เพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้เสนอแผนงาน/โครงการในการพัฒนาที่ดินและ/หรือสิ่งปลูกสร้างของสมาคมฯ ที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สมาคมฯ และสมาชิก ตลอดจนประชาชนชาวจังหวัดลำปาง มิได้เกิดจากการได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นการบริหารกิจการภายในตามวัตถุประสงค์ของสมาคมฯ เอง สมาคมฯ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๙)



บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งจดทะเบียนตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด แม้จะมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐถือหุ้นอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบก็ตาม แต่เมื่อไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งมิได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๑/๒๕๕๙)

สหกรณ์การเกษตรศรีมงคล จำกัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์การเกษตรศรีมงคล จำกัด เป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการ อันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สหกรณ์การเกษตรศรีมงคล จำกัด จึงมิได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๕๙)

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๑.๑ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ทางปกครอง

๑) ข้าราชการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) พนักงาน

กรรมการผู้จัดการใหญ่และผู้จัดการส่วนจัดหาและคลังพัสดุ ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นพนักงานที่ปฏิบัติงานในบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง จึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๖/๒๕๕๘)



๓) ลูกจ้าง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) คณะบุคคล

คณะกรรมการประกวดราคาการจัดซื้อรถยนต์ขนส่งไปรษณีย์ เครื่องยนต์ดีเซล ขนาด ๑ ตัน จำนวน ๘๕ คัน ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๖/๒๕๕๘)

๕) ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ของหมู่บ้านวังกระดาน หมู่ที่ ๓ ตำบลวังใหม่ อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี ได้รับการคัดเลือกจากประชาคมของหมู่บ้านให้เป็นผู้ดำเนินโครงการขุดลอกคลองวังกระดานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของรัฐบาล โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน (สพช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการ และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ และงบประมาณโครงการ คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ของหมู่บ้านวังกระดานจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๔๙/๒๕๕๘)

๒.๑.๒ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามที่มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ และเพื่อการทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายอื่น จึงบัญญัติให้คณะกรรมการ



การเลือกตั้งมีอำนาจกระทำการในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ซึ่งการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายอื่น ออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังกล่าวนี เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนประธานกรรมการการเลือกตั้ง นั้น มาตรา ๒๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมาย ให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นเดียวกัน **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๒๖/๒๕๕๘)**

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีความหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๙)**

แม้ในเชิงโครงสร้าง คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดอุบลราชธานี จะมีชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายอื่น ออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทำนองเดียวกันกับการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ใช้อำนาจออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด ในการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ การเลือกตั้ง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๙/๒๕๕๘)**



การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีมติไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐๐/๒๕๕๘)

๒.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อการที่สมาคมสโมสรจังหวัดนครลำปาง ซึ่งเป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ออกประกาศการเสนอแผนงาน/โครงการพัฒนาที่ดินและ/หรือสิ่งปลูกสร้างของสมาคมฯ เพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้เสนอแผนงาน/โครงการในการพัฒนาที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างของสมาคมฯ ที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สมาคมฯ และสมาชิก ตลอดจนประชาชนชาวจังหวัดลำปาง มีลักษณะเป็นการบริหารกิจการภายในตามวัตถุประสงค์ของสมาคมฯ เองเท่านั้น สมาคมฯ จึงมิใช่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองที่จะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คณะกรรมการสมาคมสโมสรจังหวัดนครลำปางซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการของสมาคมฯ ตามข้อบังคับของสมาคมฯ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๙)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง และมีใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจ



ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อีกทั้งยังมีใช้บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๔๕๘/๒๕๕๙)

เมื่อสหกรณ์การเกษตรศรีมงคล จำกัด มิได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงาน ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์การเกษตรศรีมงคล จำกัด ในฐานะเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการ อันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มิได้ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรศรีมงคล จำกัด จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๕๙)

บทที่ ๓

อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๑. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๑.๑ การใช้อำนาจในการออกกฎ

๑.๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นการออก “กฎ”

๑) กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(๑) พระราชกฤษฎีกา

กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าล้อ อำเภอท่าม่วง และตำบลปากแพรก ตำบลบ้านใต้ ตำบลบ้านเหนือ ตำบลท่ามะขาม อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ตรามาตรา ๗ ใหม่ โดยให้มีผลใช้บังคับกับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่บรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกก่อนที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ โดยให้มีสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา (ฉบับใหม่) มีผลใช้บังคับ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎ ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา



ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๕๙)

(๒) กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๓) กฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากความในข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดเงื่อนไขในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท ให้กระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุดังกล่าวมีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ได้มาอันเนื่องมาจากการเวนคืน และไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และให้เรียกเงินคืนจากเจ้าของเดิมหรือทายาทด้วย อีกทั้งยังกำหนดเงื่อนไขให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทต้องยื่นคำขอรับคืนที่ราชพัสดุ ทั้งที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง และกรมธนารักษ์ ที่ต้องคืนสิทธิในที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คำฟ้องคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๙)

(๔) กฎที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๒) กฎที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(๑) ประกาศกระทรวง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๓) ระเบียบ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๔) ข้อบังคับ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๕) ประกาศ

ประกาศของกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง แสดงผลและรายละเอียด คำวินิจฉัยชั้นที่สุดผลการพิจารณาทบทวนความจำเป็นเพื่อขยายเวลาการบังคับใช้มาตรการ ปกป้องจากการนำเข้าสินค้าบล็อกแก้วที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการปกป้องออกไปอีก ๓ ปี สำหรับการนำเข้าสินค้าบล็อกแก้ว ที่ใช้สำหรับตกแต่งอาคารตามพิกัดอัตราศุลกากรประเภทที่ ๗๐๑๖.๙๐๐ เป็นการใช้อำนาจ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๖๕/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กำหนดเขตระบบโครงข่าย ไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ ชัยภูมิ ๒-ชัยภูมิ ๑ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิ ในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลพิจารณาและให้ความชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

จึงแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน อันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อประกาศดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖/๒๕๕๙)

(๖) หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๗) มติคณะกรรมการหรือมติสภา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๘) กรณีอื่น ๆ ที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นกฎ

กรณีที่กรมที่ดินได้กำหนดฐานในการคำนวณและช่วงเงินเดือน สำหรับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการของตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้กำหนดไว้ตามตารางแนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘.๑/ว ๒๘ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ นั้น มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๖๔/๒๕๕๙)

๑.๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ลักษณะของการออก “กฎ”

๑) แนวนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) การดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่จะออกกฎ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



**๓) การฟ้องเพิกถอนพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับ
ดังเช่นพระราชบัญญัติ**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) กรณีที่ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นตัวแทนจำหน่ายบริษัทชิคาแรตในเขตกรุงเทพมหานคร ตามสัญญาที่ทำไว้กับโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจำหน่ายยาสูบให้กับร้านค้า ประเภท Modern Trade พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้โรงงานยาสูบจะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระทำการใดต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผู้อำนวยการยาสูบเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีคณะกรรมการอำนวยการโรงงานยาสูบมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการบริหารงาน และกำหนดนโยบายในการบริหารงานโดยทั่วไปของโรงงานยาสูบ รวมทั้งออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของโรงงานยาสูบ เพื่อใช้ในการบริหารกิจการค้าขายของโรงงานยาสูบเอง ซึ่งการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตหรือจำหน่ายยาสูบเพื่อหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย ดังนั้น การดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบ เช่น การยกเลิกร้านค้าส่งยาสูบ การบอกเลิกสัญญากับผู้ค้าส่งยาสูบ การเปลี่ยนแปลงวิธีการค้ายาสูบ หรือการออกระเบียบสำหรับใช้ในการดำเนินธุรกิจปกติเพื่อให้การจำหน่ายยาสูบของโรงงานยาสูบสามารถดำเนินการได้ จึงไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้กระทำการตามกฎหมายในทางปกครอง แต่เป็นการดำเนินกิจการในทางการค้า เมื่อปรากฏว่า ระเบียบการบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ใช้ในการบริหารกิจการของโรงงานยาสูบ กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการโรงงานยาสูบเป็นผู้ออกระเบียบโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจำหน่ายยาสูบให้กับร้านค้าประเภท Modern Trade พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจำหน่ายยาสูบให้กับร้านค้าประเภท Modern Trade คุณสมบัติและการคัดเลือกผู้ขายส่งยาสูบให้กับ Modern Trade รวมถึงหน้าที่ผู้ขายส่งยาสูบตามนโยบายการจำหน่ายยาสูบที่คณะกรรมการอำนวยการโรงงานยาสูบกำหนดขึ้น จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อใช้สำหรับการดำเนินธุรกิจโดยปกติเพื่อให้การจำหน่ายยาสูบของโรงงานยาสูบในฐานะเจ้าของสินค้าสามารถดำเนินการได้อย่าง

เป็นระเบียบเรียบร้อย และแม้ระเบียบดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งเป็นผู้แทนจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อตราตราให้กับร้านสะดวกซื้อในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากล่าวอ้างว่า การออกระเบียบดังกล่าวเพื่อที่จะจำหน่ายยาสูบให้กับร้านค้าประเภท Modern Trade โดยตรง เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามสัญญาแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อตราตราแก่ร้านสะดวกซื้อในเขตกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารวมทั้งผู้ขายส่งยาสูบรายอื่นเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายังคงมีความผูกพันกับโรงงานยาสูบตามสัญญาแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อตราตรา หากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าได้รับความเสียหาย ก็เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต้องไปว่ากล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทางแพ่ง กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยโรงงานยาสูบได้ออกระเบียบโรงงานยาสูบ กระทั่งการคลัง ว่าด้วยการจำหน่ายยาสูบให้กับร้านค้าประเภท Modern Trade พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ไม่มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๕๙)

๑.๒ การใช้อำนาจในการออกคำสั่ง

๑.๒.๑ คำสั่งทางปกครอง

๑) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “คำสั่งต่าง ๆ”

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการสอนของผู้เสนอขอตำแหน่งทางวิชาการ ระดับรองศาสตราจารย์ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่าด้วยมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินการสอนให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ



การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๕๙)

กรณีที่ตำรวจภูธรภาค ๕ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรจุน จังหวัดพะเยา ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ควรจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวันที่ได้รับแต่งตั้ง และแก้ไขให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองสารวัตรมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ รวมทั้งคืนสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๕๘)

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและผังเมือง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างและตัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยบนที่ดินมีโฉนด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการก่อสร้างและตัดแปลงอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ตามมาตรา ๔๑ (กรณีที่ทำโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น) (แบบ ค. ๑๐) ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการเสียค่าใช้จ่ายไปเป็นค่าก่อสร้างอาคารและค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อ้างผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว มาเป็นเหตุในการออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ตามมาตรา ๔๑ อันถือเป็นการริเริ่มใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเห็นว่าการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวกับให้ชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๖/๒๕๕๙)

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการศึกษา

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชาการท่องเที่ยว และเป็นกรรมการบัณฑิตศึกษา และประธานหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการนวัตกรรมการท่องเที่ยวและบริการ ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณบดีคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลักของนักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการนวัตกรรมการท่องเที่ยวและบริการ จากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๐/๒๕๕๙)

กรณีอื่น ๆ

คำสั่งของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนท่าเทียบเรือลอยน้ำออกไปจากอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๙)

๒) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “หนังสือต่าง ๆ”

กรณีฟ้องว่า เลขาธิการคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานบัญชีแยกประเภทในกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่



จัดทำและนำส่งรายงานบัญชีแยกประเภทต่อสำนักงาน กสทช. ภายในระยะเวลาที่ประกาศดังกล่าวกำหนด ซึ่งตามข้อ ๑๔ ของประกาศ กสทช. ดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีส่วนที่จัดทำรายงานบัญชีแยกประเภทฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมมาใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีให้นำส่งรายงานบัญชีแยกประเภทในกิจการโทรคมนาคมของปีบัญชี ๒๕๕๔ ต่อสำนักงาน กสทช. โดยระบุด้วยว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยกำหนดค่าปรับทางปกครองต่อไป จึงเห็นได้ว่า หนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หนังสือฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิใช่เป็นเพียงหนังสือเตือนให้ปฏิบัติตามประกาศ กสทช. (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๙)

๓) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “มติของสภาหรือคณะกรรมการ”

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุญาต”

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นาง ล. ทับซ้อนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว เฉพาะส่วนที่ทับซ้อนที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๙)

๕) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การอนุมัติ”

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การวินิจฉัยอุทธรณ์”

กรณีที่ตำรวจภูธรภาค ๕ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรจุน จังหวัดพะเยา ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ควรจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งแม้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ใด แต่ก็ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันส่ง คือ ภายในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องพิจารณา เรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๖ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ คือ ภายในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นอย่างช้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งตำรวจภูธร ภาค ๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตร ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป แม้คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัย ยกคำร้องทุกข์พร้อมทั้งได้ระบุตัวผู้วินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ย่อมเป็นที่เข้าใจ ได้ว่า การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามหนังสือ ดังกล่าวได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗ และครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๕๐/๒๕๕๘)



๗) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “ประกาศ”

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศตำรวจภูธรภาค ๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกและผู้ได้รับคัดเลือกสำรอง รวมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศ (ผนวกท้ายประกาศ ภ.๕ ฉบับ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖) โดยประกาศชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย นั้น ประกาศดังกล่าว มีลักษณะเป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของ อ.ก.พ. กรมการปกครอง เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ เนื่องจากไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกาศดังกล่าวออกโดย อ.ก.พ. กรมการปกครอง กรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการซึ่งไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๒๗/๒๕๕๘)

๘) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “การรับจดทะเบียน”

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๙) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะอื่น ๆ

กรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาวัดโบสถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกให้แก่นาง ห. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นทายาทของนาง ฉ. ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการเดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอวัดโบสถ์ในบริเวณที่ดินพิพาท โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ทายาทของนาง ฉ. ทราบ และมีได้แจ้งสิทธิในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน นอกจากนี้ การที่เทศบาลตำบลวัดโบสถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำการปักป้ายห้ามนาง ฉ. ทำการปลูกสร้างสิ่งใด ๆ โดยเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งเป็นทายาทของนาง ฉ. เข้าใจผิดคิดว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นเหตุให้สูญเสียสิทธิในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินมรดก กรณีจึงเป็นคดีพิพาท



เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๖/๒๕๕๙)

๑.๒.๒ คำสั่งทางปกครองทั่วไป

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (นักทรัพยากรบุคคล ระดับเชี่ยวชาญ) ตำแหน่งเลขที่ ๕๑ สลน. ว่าผู้มีสิทธิที่จะเข้ารับการคัดเลือกต้องดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษไม่น้อยกว่า ๓ ปี ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สบก. (กบค.) ว ๓๕๗๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเข้ารับการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล ระดับเชี่ยวชาญ ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะกับการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการครั้งนี้เท่านั้น จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๓/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เฉพาะกลุ่มผู้เข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของการกำหนดวิธีการประกาศผลการคัดเลือก ซึ่งประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่ใช้บังคับเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกในครั้งนั้น ๆ เพียงครั้งเดียว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๒๗/๒๕๕๘)

๑.๒.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่พิพาทเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งประเภทใด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรียกค่าเสียหายกรณีกล่าวหาว่าบุกรุก ยึดถือ ครอบครองและทำลายป่าไม้ ตามมาตรา ๙๗



แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ ได้สร้างแบบจำลองทางคณิตศาสตร์สำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ส่งคู่มือการใช้แบบจำลองฯ ดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัด เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป และมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๙ กำชับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยใช้แบบจำลองฯ สำหรับประเมินค่าเสียหายกรณีพื้นที่ที่ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่เป็นป่าเต็งรัง ป่าเบญจพรรณ และป่าดงดิบที่ประกอบไปด้วยป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้งและป่าดิบเขา โดยเคร่งครัด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดค่าเสียหายทางแพ่งกรณีบุกรุก แคว้งถาง ยึดถือ ครอบครองพื้นที่ป่า สั่งการไปยังหน่วยงานในสังกัดให้ถือปฏิบัติใหม่ โดยให้ใช้แบบจำลองฯ เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมทั้งในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและป่าที่มีใช้ต้นน้ำลำธารทุกชนิด ยกเว้นป่าชายเลน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดคำนวณค่าเสียหายทางแพ่งจากการบุกรุกทำลายป่าไม้ แจกไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อทราบ และให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำลังศึกษาเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เดิม โดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามแบบจำลองฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คิดค่าเสียหายจากการบุกรุกทำลายป่าไม้ไปพลางก่อน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังที่กล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวนี้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๔/๒๕๕๘)

๑.๒.๔ กรณีที่ “ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง”

๑) กระบวนการภายในฝ่ายปกครอง

(๑) การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติและประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะมติ ก.ท.จ.เชียงราย เรื่อง เห็นชอบให้โอน (ย้าย) พนักงานเทศบาล ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีจากปลัดเทศบาลตำบลบ้านดู่ สังกัดเทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย

จังหวัดเชียงราย ไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลบ้านเหล่า สังกัดเทศบาลตำบลบ้านเหล่า อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย ซึ่งตามมาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๒๓ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ พนักงานเทศบาลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ พนักงานเทศบาลกำหนด ดังนั้น มติคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ ที่มีมติเห็นชอบให้ออนย้ายพนักงานเทศบาล จึงมีลักษณะเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่เรียกว่า การพิจารณาทางปกครองตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือเป็นขั้นตอนในการออกคำสั่ง ทางปกครอง คือ คำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลบ้านดู่ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาลตำบลบ้านเหล่า ดังนั้น มติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๗๗/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน ระดับ ๓ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลลาดน้ำเค็ม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นใบลาออกจากราชการ และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลาดน้ำเค็ม ขอร้องรับเรื่องการลาออกและขอกลับเข้ารับราชการตามเดิม ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลาดน้ำเค็มได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการตามที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นใบลาออก และได้เสนอคำสั่งดังกล่าวให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ พิจารณาแล้วมีมติรับทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกมติในการประชุมดังกล่าว นั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลาดน้ำเค็มจะมีคำสั่งให้พนักงานส่วนตำบลรายได้ออกจากราชการ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๘๔ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ แต่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่รับทราบเรื่องการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการก็เป็นเพียงขั้นตอน



การดำเนินการภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ หากมีผลทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๔/๒๕๕๘)

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๙ ที่ให้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการออกประกาศพิพาท มติดังกล่าวจึงเป็นการพิจารณาทางปกครอง มิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๐/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้เสียหายร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าถูกพนักงานขายของผู้ฟ้องคดีหลอกลวงให้ทำสัญญาขายและส่งมอบรถยนต์คันเก่าของผู้เสียหายพร้อมทั้งลงนามในเอกสารโอนทะเบียนรถยนต์คันเก่าให้แก่พนักงานขาย โดยถือว่าเงินที่ขายได้เป็นเงินดาวน์ของรถยนต์คันใหม่ และพนักงานขายดังกล่าวได้ออกใบจองรถยนต์คันใหม่ซึ่งเป็นเอกสารปลอมให้เป็นการตอบแทน คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดสุโขทัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้กระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ พิจารณารับเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายและมีมติให้ดำเนินคดีต่อผู้ฟ้องคดีตามคำร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีอำนาจรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการรับเรื่องร้องเรียนและการสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า การดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้กระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยคณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการดำเนินการสอบสวนและสรุปข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจึงเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาภายในของเจ้าหน้าที่ หรือการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๔/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อธิการบดี มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการสอนของผู้เสนอขอตำแหน่งทางวิชาการ ระดับรองศาสตราจารย์ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการการอุดมศึกษา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อพิจารณากระบวนการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ระดับรองศาสตราจารย์ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและระเบียบคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่าด้วยมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นได้ว่า มีขั้นตอนให้คณะที่ผู้ยื่นคำขอสั่งกักอยู่เป็นผู้พิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคุณสมบัติ ปริมาณและคุณภาพของผลงาน จากนั้นคณะกรรมการประเมินผลการสอนที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้งจะเป็นผู้ประเมินผลการสอนโดยอาจมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการช่วยประเมินให้ก็ได้ จากนั้นจึงให้คณะกรรมการประเมินผลการสอนแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ รวมทั้งจริยธรรมและจรรยาบรรณในทางวิชาการสาขา นั้น ๆ ซึ่งหากผลการประเมินผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุดนี้แล้ว จึงจะนำเสนอต่อสภาสถาบันให้ความเห็นชอบ แล้วจึงให้อธิการบดีออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ได้ต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่า คำสั่งมหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ที่แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการสอนของผู้เสนอขอตำแหน่งทางวิชาการ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ระดับรองศาสตราจารย์ของผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในหลายขั้นตอนในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏตามคำฟ้องและคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีด้วยว่า ขณะยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการสอนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังมีได้รับแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการคณะนี้ว่า ผลการสอนของผู้ฟ้องคดีมีปัญหาในเรื่องใด กรณีจึงยังไม่แน่นอนว่า หากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าควรให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำขอในบางส่วน และผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการดังกล่าวแจ้งให้ทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นผู้ผ่านการประเมินผลการสอนก็ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดียืนยันว่าคณะกรรมการดังกล่าวยังมีมติหรือคำสั่งใดออกมาที่จะให้มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีอื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเป็นผู้ผ่านการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ได้ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๕๙)



ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสองเป็นผู้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการบ้านจัดสรรฟ้องว่า คณะอนุกรรมการตรวจสอบการจัดทำสาธารณูปโภคจังหวัดนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ดำเนินการตรวจสอบสาธารณูปโภคบริเวณที่ดินจัดสรรในโครงการดังกล่าว และมีความเห็นตามบันทึกผลการตรวจสอบสาธารณูปโภคบริเวณที่ดินจัดสรรเพื่อประกอบการพิจารณาขอยกเลิกสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภค (โครงการ ล.) ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ว่า การจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรได้ทำการจัดสรรเรียบร้อยแล้วทั้งโครงการและถูกต้องตรงตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสองเห็นว่า ผลการตรวจสอบดังกล่าวไม่ถูกต้องตรงกับความจริงเนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินมิได้ทำการปรับปรุงที่ดินที่จัดสรรให้เป็นไปตามคำขอและตามใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินทำให้ถนนและที่ดินในโครงการมีระดับต่ำกว่าถนนสาธารณะ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนบันทึกผลการตรวจสอบสาธารณูปโภคบริเวณที่ดินจัดสรรดังกล่าว นั้น บันทึกผลการตรวจสอบสาธารณูปโภคบริเวณที่ดินจัดสรรดังกล่าว เป็นเพียงบันทึกสรุปผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้นำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีเพื่อพิจารณายกเลิกสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภค (โครงการ ล.) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้มีคำสั่งอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ บันทึกดังกล่าวจึงเป็นเพียงการดำเนินการตรวจสอบการจัดทำสาธารณูปโภคในบริเวณที่ดินจัดสรร เพื่อประกอบการพิจารณาขอยกเลิกสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภค และการเสนอความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี อันเป็นการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บันทึกดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๕๙)

การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้หนึ่งผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๐ หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

หรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่าควรจะมีคำสั่งอย่างไรต่อไปหรือไม่ อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๘/๒๕๕๙)

(๒) การตอบข้อหารือภายในหน่วยงานทางปกครอง

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีอนุมัติจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิได้จ่ายเงินเพิ่มจากเงินบำนาญปกติให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๕ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มดังกล่าว ตามข้อ ๓๙ (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจ่ายเงินบำนาญปกติโดยไม่จ่ายเงินเพิ่มดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งหนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้แต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๕๙)

(๓) การให้ความเห็นหรือคำแนะนำ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๔) แนวปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการกำหนดโครงการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การปฏิบัติราชการขอใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ แจ้งเวียนไปยังกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ความว่า ตามที่บทเฉพาะกาล ข้อ ๒๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ระบุว่า ข้าราชการผู้ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย



หรือดูงาน ณ ต่างประเทศ ตามระเบียบ ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ในวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย หรือดูงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ นั้น เพื่อมิให้เกิดข้อปัญหาในการตีความเกี่ยวกับระยะเวลาในการปฏิบัติราชการชดใช้และการชดใช้เงินกรณีที่ข้าราชการผิติดสัญญาลาศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ จึงกำหนดหลักการ ดังนี้ กรณีไปศึกษาหรือฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ตามระเบียบ ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้เสร็จสิ้นการศึกษาหรือยังไม่เสร็จสิ้นการศึกษา แต่กลับเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ก่อนหรือในวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีผลใช้บังคับ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการชดใช้และการชดใช้เงินกรณีที่ผิติดสัญญาให้เป็นไปตามระเบียบ ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และปฏิบัติตามสัญญาเดิมที่ทำไว้กับสังกัด กรณีจะเห็นได้ว่าหนังสือสำนักงาน ก.พ. ฉบับดังกล่าว เป็นการอธิบายความหมายหรือตีความบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และแจ้งเวียนให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ได้ทราบและถือปฏิบัติโดยไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมจากระเบียบหรือสัญญาฉบับที่มีอยู่เดิมระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานต้นสังกัด หนังสือเวียนดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดี กำหนดหลักการในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น แม้หนังสือเวียนดังกล่าว จะมีสภาพบังคับต่อกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด แต่สภาพบังคับดังกล่าว ก็เป็นการใช้อำนาจควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า หนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว มิได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นซึ่งอาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๕๙)

๓) การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคัดค้านการรังวัดที่ดินของเอกชน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕) ข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖) การใช้สิทธิตามสัญญา

ประกาศของผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เรื่อง การยุติการดำเนินโครงการของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๑ จำนวน ๓๖ โครงการ เป็นเพียงหนังสือแจ้งให้พนักงานจ้างตามโครงการดังกล่าวทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องยุติโครงการเพื่อจัดเตรียมส่งมอบงาน เอกสารสำคัญและทรัพย์สินของสำนักงานให้แก่สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และให้ดำเนินการบอกเลิกสัญญาปฏิบัติงานกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามโครงการข้างต้น ประกาศดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๕/๒๕๕๘ และที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่มีการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบเก้าไปติดต่อลงนามต่ออายุสัญญาเช่าและชำระค่าเช่าและค่าต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งบอกเลิกสิทธิการเช่าที่ดิน โดยอ้างถึงการไม่ปฏิบัติตามคำเตือนตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ดังกล่าว ดังนี้ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบเก้าไปติดต่อลงนามต่ออายุสัญญาเช่า มิได้มีสภาพบังคับ ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบเก้า และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบเก้า มิได้ไปลงนามต่ออายุสัญญาเช่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ บอกเลิกสิทธิการเช่าตามสัญญา ซึ่งหนังสือแจ้งสิทธิดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒/๒๕๕๙)



๗) กรณีอื่น ๆ

หนังสือทวงถาม

หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๗/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

หนังสือแจ้งให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

กรณีฟ้องการกระทำการบริหารส่วนตำบลมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการทำประโยชน์ในที่ดินและออกจากพื้นที่พิพาทนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่บัญญัติว่า นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ กรณีจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะออกคำสั่งหรือเข้าไปบังคับหรือจัดการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทได้เลย ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ตาม หนังสือแจ้งขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน จึงเป็นแต่เพียงหนังสือบอกกล่าวให้ทราบว่าที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่นั้นเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์และขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินที่พิพาทเป็นของตนมิใช่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่องค์กรบริหารส่วนตำบลกล่าวอ้าง ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว โดยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องไปดำเนินการทางศาลในเรื่องดังกล่าวต่อไป หนังสือดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗/๒๕๕๙)

หนังสือแจ้งขั้นตอนการทำงาน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเงินกู้สินเชื่อที่อยู่อาศัยกับธนาคาร ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และต่อมา ได้ยื่นเรื่องขอไถ่ถอนหลักประกันคิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แจ้งยอดไถ่ถอนหลักประกัน รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๖๐๙,๙๕๖.๓๔ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า จำนวนเงินที่ต้องใช้ไถ่ถอนไม่ถูกต้องจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตรวจสอบ และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้ตรวจสอบรายการชำระหนี้และการคิดดอกเบี้ยสินเชื่อในกรณีนี้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อได้ผลเป็นประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยตรงต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือดังกล่าว เห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อได้ผลเป็นประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยตรงต่อไป และในระหว่างนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ติดตามเรื่องดังกล่าว หากพบว่ามีกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้ขอบเขตอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ชอบนั้นให้ถูกต้องต่อไป หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งขั้นตอนการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙/๒๕๕๙)

หนังสือแจ้งผลการพิจารณาข้อร้องเรียน

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสองเป็นผู้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการบ้านจัดสรร ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ มีคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินทำการแก้ไขปรับปรุงที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินให้มีระดับไม่ต่ำกว่า ถนนสาธารณะและให้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินของบริษัทดังกล่าว ตลอดจนรับผิดชอบในความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติที่ประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ ว่า ผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียน โอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว จึงอยู่นอกเหนืออำนาจ



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ยุติเรื่องร้องเรียน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งมติการประชุมดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๑ ทราบ หนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสองทราบถึงผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ กรณีจึงเป็นหนังสือแจ้งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสองทราบ มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสอง อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบในทางใดต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสองโดยตรง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๕๙)

๑.๓ การใช้อำนาจกระทำกรณอื่นใด

กรณีและผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรียกค่าเสียหายกรณีกล่าวหาว่าบุกรุก ยึดถือ ครอบครองและทำลายป่าไม้ ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยส่วนวิจัยต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ ได้สร้างแบบจำลองทางคณิตศาสตร์สำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ส่งคู่มือการใช้แบบจำลองฯ ดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัด เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป และมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๙ กำชับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยใช้แบบจำลองฯ สำหรับประเมินค่าเสียหายกรณีพื้นที่ที่ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่เป็นป่าเต็งรัง ป่าเบญจพรรณ และป่าดงดิบที่ประกอบไปด้วยป่าดิบชื้น ป่าดิบแล้งและป่าดิบเขา โดยเคร่งครัด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดค่าเสียหายทางแพ่งกรณีบุกรุก แคว้งถาง ยึดถือ ครอบครองพื้นที่ป่า สั่งการไปยังหน่วยงานในสังกัดให้ถือปฏิบัติใหม่ โดยให้ใช้แบบจำลองฯ เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมทั้งในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและป่าที่มีใช้ต้นน้ำลำธารทุกชนิด ยกเว้นป่าชายเลน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ส่วนกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดคำนวณค่าเสียหายทางแพ่งจากการบุกรุกทำลายป่าไม้ แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อทราบ และให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำลังศึกษา

เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เดิม โดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามแบบจำลองฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คิดค่าเสียหายจากการบุกรุกทำลายป่าไม้ไปพลางก่อน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังที่กล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว นั้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดตราด แต่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดตราด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้คัดค้านการนำรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากอ้างว่าผู้ฟ้องคดีนำรังวัดรุกล้ำแนวเขตทางหลวงชนบท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่คัดค้านการนำรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับชี้แนวเขตทางหลวงชนบทโดยมิให้รุกล้ำแนวรังวัดออกโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัด ดังนี้ เมื่อการคัดค้านการรังวัดที่ดินดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่พิพาทอันเป็นที่สาธารณะ ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ การคัดค้านการรังวัดที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการยืนยันหรือรับรองอาณาเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการคัดค้านการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้จัดทำโครงการขุดลอกหนองน้ำสาธารณประโยชน์โคกบ้านฮ้าง (หนองตะไก้) เพื่อเป็นแหล่งกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการอุปโภคบริโภคให้แก่ราษฎร โดยได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเมืองอุดรธานี ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ ที่ อต ๗๒๑๐๓/๗๐๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว



ผู้ถูกฟ้องคดีและพวกจึงได้นำรถแบคโฮเข้าไปทำการขุดลอกหินและดินรวมทั้งตัดต้นไม้ในพื้นที่ตามโครงการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวน และไม่ได้มีประชามติจากประชาคมของราษฎร ทั้งยังไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ ที่ อต ๗๒๑๐๓/๗๐๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนโครงการขุดลอกหนองน้ำ สาธารณประโยชน์โคกบ้านฮ้าง (หนองตะไก้) นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้เงินที่ได้จากการขายหิน ดิน และต้นไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ และให้รับพื้นที่ที่ทำการขุดลอกให้อยู่ในสภาพเดิมรวมทั้งปลูกต้นไม้ทดแทน และให้ผู้ถูกฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๓/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า การดำเนินการประมูลคลื่นในระบบ ๔G ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ให้เลื่อนการประมูลคลื่นในระบบ ๔G ออกไปก่อน หรือให้ยกเลิกประกาศการประมูลคลื่นในระบบ ๔G และยกเลิกผลการประมูลจนกว่าจะมีการประกาศมาตรฐานความปลอดภัยต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ รวมทั้งขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ยุติการปฏิบัติหน้าที่นั้น กรณีถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๙/๒๕๕๙)

๑.๔ การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๑.๔.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารตั้งอยู่ชอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการเขตปทุมวัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ดำเนินการกับผู้รื้อล้างเขตทางสาธารณประโยชน์ตลอดชอยร่วมฤดี ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการหรือมีหนังสือแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการรักษาเขตทางสาธารณประโยชน์ และเรียกคืนเขตทางสาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ร้องทุกข์กรณีมหาวิทยาลัย ห. ได้ตัดแปลงอาคารเป็นหอพักนักศึกษาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และดำเนินกิจการหอพักโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ไม่ได้รับคำสั่งแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบและดำเนินคดีกับมหาวิทยาลัย ห. นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติหอพักฯ ซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการตรวจตราควบคุม และมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหอพักหรือผู้จัดการหอพักจัดการหรือแก้ไขหอพัก หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในกำหนดเวลาที่นายทะเบียนเห็นสมควรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๙/๒๕๕๘)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้เพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของบริษัท อ. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาและมีคำสั่ง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาและมีคำสั่งกรณีที่มีหนังสือดังกล่าว นั้น การจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๒๗๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณาดำเนินการและมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งถึงแม้การชำระบัญชีและมติของที่ประชุมใหญ่ที่อนุมัติรายงานการชำระบัญชีจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ข้อพิพาทที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเพิกถอนการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีหรือดำเนินการดังกล่าวล่าช้า ย่อมไม่ใช่ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ แต่องค์กรบริหารส่วนตำบลสวด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หากใช่เป็นการร้องขอให้ศาลปกครองบังคับให้มีการปฏิบัติตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีก่อนแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงไม่ถูกต้อง จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๓๑/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อปลัดกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า อธิบดีกรมบังคับคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาไม่เปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมิได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ได้ผลสรุปภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๑/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ยอมลงนามในบันทึกข้อความที่ผู้ฟ้องคดีเสนอเพื่อขอปรับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสูงขึ้น ๑ ระดับ เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เป็นไปตามประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดระดับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีพิเศษ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากไม่อาจปรับระดับตำแหน่งได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในหนังสือดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๒๔/๒๕๕๙)

๑.๔.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีฟ้องว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีกับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้เลขหมายโทรคมนาคมใหม่จำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐ เลขหมาย ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติและจัดสรรจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และเลขหมายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีสามารถติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งผลจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง



ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น หน้าที่ในการให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเจรจาตกลงกันในทางพาณิชย์หรือทางธุรกิจในการประกอบกิจการโทรคมนาคม อันเป็นสิทธิหน้าที่ในความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน มิใช่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการปฏิเสธการให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมจึงมิใช่ข้อพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๑๓๗๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๕ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑.๕.๑ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีฟ้องว่า เมื่อต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีไปที่ว่าการอำเภอแม่สาย ขอเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้านและทำบัตรประจำตัวประชาชนใหม่ เนื่องจากบัตรประจำตัวประชาชนเดิมหมดอายุ แต่สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอแม่สาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ปฏิเสธการทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ามีผู้แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตแล้ว ตามที่สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเชียงของ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ได้รับแจ้งการตายไว้ ผู้ฟ้องคดีพยายามขอเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้านและขอทำบัตรประจำตัวประชาชนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มาโดยตลอด จนกระทั่งวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงดำเนินการตรวจพยานเอกสารและพยานบุคคลจนเป็นที่ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิตามคำขอดังกล่าว และได้อนุญาตให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีลงในทะเบียนบ้านเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ และทำบัตรประจำตัวประชาชนใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีติดต่อกันเป็นเวลา ๑๒ ปี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินที่ถูกกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เวนคืน แต่ไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดิน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดี หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ชดใช้ เป็นเงิน นั้น ลักษณะของคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

กรณีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีตำบลวิชัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และหัวหน้า สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ ๒๓ (ภูเก็ต) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้นำเจ้าหน้าที่เข้ามารื้อถอน ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีนอกเขตพื้นที่พิพาทตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดภูเก็ต ทำให้ทรัพย์สิน ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เข้ารื้อถอนทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และใช้เครื่องจักรหนักเข้าไปดำเนินการจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินและพืชผลอาสินของผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๓ งาน ๒ ตารางวา โดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำประโยชน์เป็นเนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑ งาน ๘ ตารางวา ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดลง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการรังวัดปักหลักเขตและออกหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ที่ถูกต้อง นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจ



ตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๙)

๑.๕.๒ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕.๓ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่ง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕.๔ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรณีพิพาทเกี่ยวกับพยานหลักฐานในคดีที่ถึงที่สุดแล้ว

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยึดไม้สักท่อนจำนวน ๖๐ ท่อน ดวงตรา “บฉ สท” จำนวน ๑ ดวง และดวงตราเลขเรียงจำนวน ๑ ดวง และถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และความผิดต่อพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยศาลจังหวัดสวรรคโลกมีคำพิพากษายกฟ้องและให้คืนของกลางแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว กรณีจึงถือว่าคดีเกี่ยวกับไม้สักและดวงตราที่ยึดไว้เป็นของกลางเพื่อใช้เป็นหลักฐานในคดีถึงที่สุดแล้ว ไม้สักและดวงตราดังกล่าวมิใช่ของกลางในคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล อันเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมอีกต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอคืนของกลาง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการตรวจสอบของกลาง กลับไม่ตรงตามบัญชีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการตรวจยึดไว้ และไม่พบดวงตรา “บฉ สท” จำนวน ๑ ดวง และดวงตราเลขเรียงจำนวน ๑ ดวง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่สามารถรับของกลางคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการคืนของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๑/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า เทศบาลตำบลฉลอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยนายเทศมนตรีตำบลฉลอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้เบิกจ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งนิติกรให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๑,๖๗๘ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับเงินไม่ครบถ้วนตามสิทธิ ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับเงินเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๘๕,๕๗๒ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายเงินเพิ่มฯ ในส่วนที่ยังไม่ได้เบิกจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๕๙)

๑.๕.๕ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นการกระทำละเมิดจากกรณีใด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕.๖ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องว่า นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ขับรถยนต์บรรทุกขนย้ายเครื่องจักรกลสำหรับขุดเจาะน้ำบาดาลตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ขุดเจาะน้ำบาดาลปรากฏว่ามีน้ำมันไฮดรอลิกรั่วไหลจากเครื่องจักรกลลงพื้นถนน เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ขับตามหลังมาลื่นไหลตกถนนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ชดใช้ค่าเสียหายนั้น แม้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติงาน แต่การกระทำที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นการกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เกิดจากการขุดเจาะน้ำบาดาลตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม แต่เกิดจากการขับรถ



แล้วทำสิ่งของตกหล่น ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย จึงมิใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสถานีตำรวจภูธรพนมทวน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อสร้างอาคารที่ทำการสายตรวจจรูกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำพร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งตามหนังสือชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ก่อสร้างอาคารที่ทำการสายตรวจในที่ดินสาธารณประโยชน์ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าการก่อสร้างอาคารที่ทำการสายตรวจจรูกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ทำการสายตรวจปลูกสร้างอยู่ในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ในเขตที่ดินสาธารณะ ซึ่งเนื้อหาแห่งคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณีอื่นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีงดเว้นการกระทำในการบังคับคดี กรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต้องรับผิดชอบมูลละเมิดโดยชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น มูลละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่มีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยมีการสร้างสถานการณ์กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด สร้างเอกสารหลักฐานเท็จว่าผู้ฟ้องคดีพกพาอาวุธปืนไปในที่สาธารณะ ลักพาตัวผู้ฟ้องคดีไปหน่วงเหนี่ยวกักขัง และบังคับข่มขู่ กล่าวหาว่าเป็นบุคคลวิกลจริต รวมทั้งสนับสนุนเพื่อนบ้านของผู้ฟ้องคดีในการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านของผู้ฟ้องคดีได้โดยปกติสุข ขอให้ศาล

มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เมื่อมูลเหตุแห่งการละเมิดอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่ใช่การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลแพ่งธนบุรี ให้รับผิดตามสัญญากู้ยืมและจำนอง โดยเป็นการฟ้องผิดตัว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกี่ยวข้องกับคดีที่พิพาทแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงมีข้อเสนอแนะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งด้านชื่อเสียงและด้านอื่น ๆ ให้กับผู้ฟ้องคดี แต่จนถึงวันฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเยียวยาตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า แม้ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีจะบรรยายฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เมื่อพิจารณาข้อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งโดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยที่ ๒ โดยผิดตัว อันเป็นการกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องในคดีแพ่งโดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยที่ ๒ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมูลคดีดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดทางแพ่ง ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ละเลยต่อหน้าที่โดยไม่กำกับและตรวจสอบการติดต่อกับเบี้ยของธนาคาร ก. ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหาย มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระหนี้ปิดบัญชีเงินกู้สินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าธนาคาร ก. คำนวนรายการปิดบัญชีเงินกู้สินเชื่อไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นฟ้องคดีในส่วนนี้ต่อศาลยุติธรรม



ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นมิใช่ค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙/๒๕๕๙)

กรณีกองทัพบกฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิ เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๕๙ ที่ ๑๔๑/๒๕๕๙ ที่ ๑๔๒/๒๕๕๙ ที่ ๑๗๑/๒๕๕๙ ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙ ที่ ๕๑๔/๒๕๕๙ ที่ ๕๓๗/๒๕๕๙ ที่ ๕๔๓/๒๕๕๙ ที่ ๕๔๖/๒๕๕๙ ที่ ๕๔๘/๒๕๕๙ ที่ ๕๕๒/๒๕๕๙ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๙ ที่ ๕๕๔/๒๕๕๙ และที่ ๕๕๕/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๖ สัญญาทางปกครอง

๑.๖.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑) สัญญาสัมปทาน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

สัญญาจ้างเหมาสร้างบันจันยกตู้สินค้าระหว่างการทำเรือแห่งประเทศไทย (ผู้ร้อง) กับบริษัทเอกชน (ผู้คัดค้าน) อันเป็นการดำเนินกิจการของผู้ร้อง จึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้คัดค้านจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งสินค้า อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕-๒๖/๒๕๕๙)

(๓) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

(๓.๑) สัญญาจ้างสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อการสาธารณูปโภคโดยตรง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๓.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการจัดทำบริการสาธารณะ

สัญญาที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลางที่วิทยาเขต สุราษฎร์ธานีเพื่อใช้ในการเรียนการสอน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีบอกลีกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๕๘)

สัญญาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) ตกลงว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำการปรับปรุงอาคารเคมี ๑ ซึ่งอาคารดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือประกอบการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อมีข้อโต้แย้งในการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

(๓.๓) สัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค

สัญญาซื้อขายและค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ในกรณีที่ต่อมาจะตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดง-บางปะอิน-บางพลี ตอนบางพลี-บางขุนเทียน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้



ในการก่อสร้างทางหลวงพิเศษ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการจราจร และการขนส่งแก่ประชาชนโดยทั่วไป อันเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง ประกอบกับ สัญญาซื้อขายฉบับดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอยู่เหนือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืน เพื่อให้การจัดทำสาธารณูปโภคบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของสัญญา อันเป็นการกระทำเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังกล่าวจึงเป็น สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๙/๒๕๕๙)

๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจาก มีลักษณะเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔

(๑) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชน เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

สัญญาจ้างพนักงานให้เข้ามาช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งพนักงาน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ พร้อมทั้งได้ยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากงานนั้น เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วม ดำเนินการบริการสาธารณะหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๓๙/๒๕๕๘)

สัญญาที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำการสอนหนังสือ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๗๖/๒๕๕๘)

สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินการ ด้านการเมือง การทูต และเศรษฐกิจ ณ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองการาจี้ ประเทศปากีสถาน เป็นสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและแผนงานที่สถานกงสุลใหญ่กำหนด อันเป็นการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานราชการของสถานกงสุลใหญ่ ดังกล่าว ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้แย้งว่าไม่ได้รับค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๖๙/๒๕๕๘)

(๒) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะ พิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองมากกว่า หนึ่งลักษณะสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าสัญญาที่พิพาทเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ไม่ได้ระบุว่า เป็นสัญญาทางปกครองประเภทใด

สัญญาจ้างพนักงาน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงาน ข้าราชการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สัญญาจ้างมีกำหนด ระยะเวลา ๔ ปี แต่ก่อนสัญญาจ้างจะครบกำหนด นายองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้าง



ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ได้มีประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้าง ในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการผิดสัญญาจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี และบรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๘**)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพนักงานสูบน้ำ สังกัดกรมชลประทาน ต่อมา กรมชลประทานได้ถ่ายโอนภารกิจสถานีสูบน้ำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแค พร้อมกับโอนผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแค โดยนายกองดีการบริหารส่วนตำบลหนองแค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นรายเดือน เมื่อครบสัญญาจ้างในแต่ละเดือน จะต้องทำสัญญาจ้างใหม่เดือนต่อไป และกำหนดค่าจ้างเดือนละ ๙,๔๕๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาทำบันทึกตกลงจ้างแต่ได้เสนอเงื่อนไขลดค่าจ้างลงเหลือเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท และให้ทำงานเฉพาะช่วงทำนาปรังเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ตกลง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงเป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยไม่ชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๕๘**)

สัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืน

คดีนี้แม้จะเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนพุทธมณฑล โดยมีการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในแนวเขตทางที่จะต้องถูกเวนคืน และมีการชำระเงินค่าที่ดินบางส่วนแล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าหลังจากนั้น คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ตามสัญญาอีก จนกระทั่งกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จะทำการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลตามโครงการเดิมต่อไปอีก



แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ตามโครงการดังกล่าวได้สิ้นสุดการบังคับใช้ไปนานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงใช้วิธีการเจรจาปรองดองกับผู้ฟ้องคดีผู้เป็นเจ้าของที่ดินรายปัจจุบัน โดยดำเนินการต่อเนื่องไปตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินฉบับเดิม แต่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา จำนวนที่ดินที่ถูกเขตทาง และจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่าคงมีหนี้ตามสัญญาค้างชำระงวดที่ ๒ อีกร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินเท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะต้องชำระค่าที่ดินเต็มจำนวนเพราะเป็นการเวนคืนใหม่ ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๗/๒๕๕๘)

๑.๖.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๑) สัญญาค้ำประกันของสัญญาทางปกครอง

สัญญาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) ตกลงว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทำการปรับปรุงอาคารเคมี ๑ ซึ่งอาคารดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือประกอบการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาค้ำประกันที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธาน สัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน ดังนั้น สัญญาค้ำประกันที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

๒) การรับสภาพความรับผิดชอบที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



**๓) สัญญารับดูแลรักษาทรัพย์สินจำนำตามสัญญาจำนำเพื่อประกันหนี้
เงินกู้ยืม**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

**๔) สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดงาน
และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘**

กรณีกรมการจัดหางานฟ้องธนาคาร ธ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ค้ำประกันบริษัท จัดหางาน ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้รับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ออกให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เป็นหลักประกันวงไว้ตามมาตรา ๓๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคุณสมบัติครบตามกฎหมาย และเป็นผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ หลักประกันดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อค้ำประกันในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดกับคนหางานในค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บจากคนหางาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชดใช้ความเสียหายให้กับคนหางาน ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนจัดงานกลางอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางานฯ หักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันตามมาตรา ๓๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คืนให้แก่คนหางานได้ ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บจากคนหางานนั้น สืบเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกิดขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางานฯ ออกใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งใบอนุญาตจัดหางานดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีเงื่อนไขว่าต้องมีหลักประกันตามมาตรา ๓๑ (๗) และมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางานฯ คดีเรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากคนหางานระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาตามข้อผูกพันตามใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศและตามพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางานฯ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนธนาคารที่เข้าผูกพันต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ค้ำประกันบริษัทฯ ตามสัญญาค้ำประกัน เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางานฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา แต่การจะวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันเพียงใด ศาลจำต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานหรือไม่ เพียงใด ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในกรณีนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๒/๒๕๕๘)

๑.๖.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

ศาลปกครองวินิจฉัยว่าสัญญาดังต่อไปนี้ ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ได้แก่

๑) สัญญาจ้างแรงงานพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) สัญญากู้ยืม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓) สัญญาซื้อขาย

สัญญาซื้อขายตู้ดูดควันพิษพร้อมติดตั้งระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้ถูกฟ้องคดีมีได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงมิได้เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดตามประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดี จังหวัดหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยได้ทำหนังสือสัญญาซื้อขายและวางเงินมัดจำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะซื้อทรัพย์สินดังกล่าวอีกต่อไป จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยกเลิกสัญญาซื้อขายที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินมัดจำให้แก่ผู้ฟ้องคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา และเมื่อสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงมิได้เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง ประกอบกับหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการขายทอดตลาด อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการบังคับคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจ เพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการวิธีการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๖๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๕๙)

๔) สัญญาเช่าหรือให้เช่า

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับเทศบาลเมืองอรัญญประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการเช่าในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของทุกปี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินที่เช่าดังกล่าวไปปรับปรุงเพื่อทำเป็นสถานที่บริการจอดรถยนต์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอต่อสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธต่อสัญญาเช่าที่ดินและเรียกคืนที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่คำนึงถึงสัดส่วนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการเรียกคืนที่ดิน และการปฏิเสธต่อสัญญาเช่าที่ดิน นั้น มูลคดีนี้เป็นมูลคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ซึ่งแม้ว่าสัญญาเช่าที่ดินที่พิพาทเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น แต่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ อีกทั้ง สัญญาเช่าที่พิพาทดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเข้าไปเพื่อใช้ประกอบธุรกิจบริการจอดรถซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงมิใช่สัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๔/๒๕๕๘)

บันทึกความเข้าใจและข้อตกลงต่อท้ายบันทึกความเข้าใจระหว่างผู้ร้อง กับนาย ร. เป็นบันทึกข้อตกลงที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาระหว่างการดำเนินงานก่อนทำสัญญาเช่า เพื่อจะพิจารณาทำสัญญาเช่าที่ดินกันต่อไป บันทึกความเข้าใจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ที่ทำขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่ใช่ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้ร้องนำคดีมาร้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ ประกอบกับมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าพื้นที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขแผนผังการเช่าพื้นที่โดยนำพื้นที่ส่วนหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีเช่าไปให้บุคคลอื่นเช่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคืนพื้นที่การเช่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม นั้น คดีนี้แม้สัญญาเช่าพื้นที่ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาเช่าพื้นที่ดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์หรือมีลักษณะหรือข้อกำหนดในสัญญาอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาที่กอนิติสัมพันธ์เชิงพาณิชย์และมีนิติสัมพันธ์ในฐานะเอกชนด้วยกันอย่างเท่าเทียม ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๐/๒๕๕๙)

สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์จากเทศบาลนครนนทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารพาณิชย์ประกอบการค้าและเป็นที่อยู่อาศัยบนหลักพื้นฐานของความเสมอภาค มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงมิใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๔/๒๕๕๙)

สัญญาเช่าที่ดินเพื่อจำหน่ายสินค้าในบริเวณตลาดนัดจตุจักรระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสืบเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสืบเช่าที่ดินตามสัญญาเช่าที่ดินเพื่อจำหน่ายสินค้าบริเวณตลาดนัดจตุจักร อันเป็นการดำเนินการในลักษณะธุรกิจการค้า มุ่งแสวงหากำไร สัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒/๒๕๕๙)



๕) สัญญาจ้างทำของ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖) สัญญาอื่น ๆ ที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระเบียนได้วินิจฉัยสั่งการให้ดำเนินการตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกระทรวงการคลัง โดยได้ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มาทำสัญญารับประกันภัยและขอผ่อนชำระหนี้ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระเบียน (ผู้ฟ้องคดี) กรณีจึงเป็นการแปลงหนี้ใหม่อันเป็นสัญญาประนีประนอม จึงต้องผูกพันกันตามสัญญาที่เกิดขึ้นใหม่ และสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ในระหว่างที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ฟ้องคดี) ดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการ และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาต โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอรับเงินบำเหน็จปกติ พร้อมทั้งทำสัญญาการใช้เงินคืน (แบบ ชงค.) ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินบำเหน็จปกติไปโดยไม่มีสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิให้แก่ทางราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน (แบบ คปก.) ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดีด้วย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเรียกให้คืนเงินบำเหน็จทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมาจากสัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยที่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาการใช้เงินคืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันมิใช่คดีพิพาท



เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี)
เก็บค่าบริการทางด่วนด่านอนุสรณ์สถานแห่งชาติ (ดอนเมือง) เป็นเงิน ๘๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า
ไม่เป็นธรรมเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเก็บค่าบริการทางด่วนในอัตราที่เป็นธรรม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะเสมอภาค
เช่นเดียวกับเอกชน ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐดำเนินกิจการในทางปกครอง และไม่ได้มีลักษณะพิเศษ
ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่เหนือไปกว่าเอกชน นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ให้บริการ
อยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๕๘)

สัญญาจ้างบริหารสนามกอล์ฟสนามบินเก่าของกองทัพอากาศ
แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐก็ตาม
แต่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญา
ที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง
เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษ
ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ดังนั้น สัญญาจ้างบริหารสนามกอล์ฟสนามบินเก่าจึงมิได้มีลักษณะ
เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๙/๒๕๕๘)

๑.๗ การกระทำอย่างอื่นที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ

๑) กรณีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) กรณีเกี่ยวกับการรอนสิทธิ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๓) กรณีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเกษตรกร เพาะปลูกข้าวในที่ดินจำนวน ๕๓ ไร่ อยู่ที่ตำบลบ้านกร่าง อำเภอเมืองพิษณุโลก ในระหว่างการเพาะปลูกข้าวประมาณปลายเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๕ ปรากฏว่าได้เกิดเหตุน้ำเอ่อล้นจากคลองชลประทานเข้าท่วมที่นา ทำให้ต้นข้าวของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เหตุเกิดจากการที่สำนักชลประทานที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการก่อสร้างคันดินขวางทางเดินน้ำ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำ เพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม... และดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว หากพิสูจน์ได้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ย่อมมีหน้าที่ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๙/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อโดยตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารของผู้ฟ้องคดีในการขอใช้สิทธิรับคืนภาษีสำหรับรถยนต์คันแรกตามนโยบายรัฐบาลผิดพลาด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเสียสิทธิได้รับคืนภาษีรถยนต์ใหม่คันแรกตามนโยบายรัฐบาลจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนภาษีจำนวนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏว่าโครงการดังกล่าวอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้คืนเงิน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีหรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่เป็นผู้รับคำขอ และตรวจสอบเอกสารหลักฐาน อันจะเห็นได้ว่ามาตรการรถยนต์คันแรกมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่เป็นมาตรการที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหลักเกณฑ์การขอคืนเงินตามมาตรการดังกล่าวแตกต่างหากจากการคืนภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ อีกทั้ง มาตรการรถยนต์คันแรกยังกำหนดด้วยว่า ให้จ่ายเงินตามสิทธิโดยถือตามจำนวนภาษีสรรพสามิตที่จ่ายจริง ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ว่าเงินที่จ่ายเป็นเงินอื่นที่ไม่ใช่ภาษี เพียงแต่ใช้จำนวนภาษีสรรพสามิตที่รัฐจัดเก็บมากำหนดกรอบการจ่ายเงินเท่านั้น นอกจากนี้

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ก็กำหนดให้เงินได้ที่ได้รับจากรัฐ อันเนื่องมาจากการได้มาซึ่งรถยนต์คันแรกของผู้มีเงินได้ตามมาตรการรถยนต์คันแรกตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือประชาชน เงินดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นเงินภาษีสรรพสามิต ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินหรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกับรัฐ อันเป็นคดีภาษีอากรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากร และวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธการคืนภาษีสำหรับรถยนต์ใหม่คันแรกให้ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนภาษีให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๖/๒๕๕๘)

๑.๘ การกระทำในกรณีอื่น ๆ

๑.๘.๑ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๘.๒ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐในบางกรณี ต่อศาลปกครอง

กรณีที่ทำเรื่องแห่งประเทศไทย (ผู้ร้อง) ร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่สืบเนื่องจากข้อพิพาทตามสัญญาจ้างเหมาสร้างบ้านจั่นยกตู้สินค้าหน้าท่าชนิดเดินบนราง ระหว่างผู้ร้องกับบริษัท ท. (ผู้คัดค้านที่ ๑) และบริษัท P. (ผู้คัดค้านที่ ๒) และกรณีที่ผู้คัดค้านทั้งสองร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕-๒๖/๒๕๕๙)



กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครราชสีมาได้มีมติให้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจอหอใหม่ และมีคำสั่งขยายระยะเวลาจัดให้มีการเลือกตั้ง จำนวน ๘ ครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจอหอ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น เมื่อคดีนี้มีข้อพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จัดให้มีการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนจัดให้มีการเลือกตั้ง และเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจหรือไม่ใช้อำนาจดังกล่าว มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓๐/๒๕๕๘)

๒. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๒.๑ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่กฎหมายกำหนดให้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๒.๑.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๑.๒ การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๑.๓ การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ

๑) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

กรณีฟ้องว่า พนักงานตรวจแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างจำนวน ๓,๕๙๒.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ นาย ส. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะ นาย ส. ลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีกระทำผิดอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิหักเงินค่าจ้าง นั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งหากนายจ้างต้องการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจะต้องนำคดีไปสู่ศาลตามมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค้ำสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามิได้ปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ความเสียหายเกิดจากการกระทำทุจริตของนาย พ. โดยลำพัง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๑/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ท. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมการสหภาพแรงงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับจดทะเบียน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจกล่าวโทษและลงโทษพนักงานในบังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้มีอำนาจกล่าวโทษและลงโทษพนักงานตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของบริษัท ท. คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการจดทะเบียนสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ส่วนสวัสดิการผู้ต้องขัง เรือนจำพิเศษธนบุรี โดยทำสัญญาจ้างปีต่อปี มีกรมราชทัณฑ์เป็นนายจ้างได้รับค่าจ้างจากเงินผลประโยชน์ของร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังเป็นรายเดือน ต่อมาผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษธนบุรีได้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีความบกพร่องและขาดสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเลิกจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตมีเจตนากลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างดังกล่าว และขอให้ชดใช้เงินเป็นรายเดือน เดือนละ ๗,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานตามเดิม นั้น เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๔๓/๒๕๕๘)

๓) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร

กรณีฟ้องว่า สรรพากรพื้นที่นครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าพบเจ้าพนักงานประเมินเพื่อรับทราบผลการตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือขอเลื่อนการทราบผลการตรวจสอบดังกล่าวออกไปอีก แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถเลื่อนการรับทราบผลการประเมินตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอได้ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปพบเจ้าพนักงานประเมินอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้เลื่อนการรับทราบผลการตรวจสอบดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้เลื่อนการรับทราบผลการตรวจสอบ นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปพบเจ้าพนักงานประเมิน เพื่อรับทราบผลการตรวจสอบ และการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเลื่อนการรับทราบผลการประเมินตามคำขอ เป็นขั้นตอนและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องในการประเมินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร เพื่อนำไปสู่การแจ้งจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระเป็นค่าภาษีอากรต่อไป ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า จำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ประเมินแจ้งเป็นจำนวนที่ไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลรัษฎากร ดังนั้น กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินภาษีอากรตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า สรรพากรพื้นที่จังหวัดจันทบุรีประเมินเรียกเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงเกินไป ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้งดหรือลดเบี้ยปรับภาษีเงินได้นิติบุคคล แม้ข้อพิพาทดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติยกเว้นอำนาจของศาลปกครองไว้ โดยบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร ซึ่งศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการร้านอาหาร ได้นำเข้าถังปั่นไอศกรีมหมุนมือ โดยได้ชำระค่าอากรขาเข้าและค่าภาษีมูลค่าเพิ่มรวมทั้งสิ้น ๓๑,๘๘๘ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยื่นขอคืนเงินค่าภาษีอากรที่เรียกเก็บเกิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมศุลกากร



(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คืบเงินภาษีอากรส่วนเกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น มูลคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะได้รับการคืนเงินภาษีอากรที่ชำระไว้เกิน ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากรที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๓/๒๕๕๙)

๔) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย

กรณีผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมเงินหรือทรัพย์สินของลูกหนี้และการขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายนั้น ผู้ฟ้องคดีขอที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อศาลล้มละลายภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้ทราบการกระทำหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อพิพาทในคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลายตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๙/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำขอเพื่อใช้เป็นเหตุในการขอให้อธิบดีกรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเปลี่ยนตัวนาย อ. จากการเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ล้วนเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยการมีคำสั่งไม่เปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับคดีล้มละลาย ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งไม่เปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย อันเป็นคดีล้มละลายตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณา

คดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลล้มละลายมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๕๘)

๒.๑.๔ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นคนไทยที่ติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีประเทศกัมพูชาลักพาตัวคนไทยเจ็ดคนจากเขตแดนประเทศไทยบริเวณจังหวัดสระแก้วไปดำเนินคดีที่ประเทศกัมพูชา โดยอ้างว่า รุกล้ำดินแดน นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ รับทราบเรื่องดังกล่าวตลอดมา แต่ละเลยไม่ป้องกันประเทศ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศ และรักษาความสงบสุขเรียบร้อยในเขตประเทศไทยบริเวณที่มีการลักพาคนไทยทั้งเจ็ดคน ตามกฎหมาย นั้น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ กำหนดให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด ๒ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๙/๒๕๕๘)

๒.๑.๕ การใช้อำนาจตามพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๑.๖ การใช้อำนาจตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๒.๒ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็น การกระทำทางปกครอง และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๒.๒.๑ การกระทำทางรัฐบาล

๑) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) ความสัมพันธ์กับรัฐสภา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓) งานทางนโยบาย

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้าฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ที่ให้คณะกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดตั้งบริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ขึ้นใหม่ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมาจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ในการกำหนดทิศทางโครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติของประเทศในอนาคต อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น และการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นการดำเนินการในเชิงธุรกิจตามแผนกลยุทธ์ ในการขยายการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับข้อหานี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

๔) การดำเนินการภายในของฝ่ายบริหาร

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้าฟ้องว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รายงานการบังคับคดีเท็จต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากยังไม่มีปฏิบัติตามคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ให้ถูกต้องครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้โอนค่าน้ำมันดิบตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ให้กระทรวงการคลังให้ครบถ้วน ไม่ว่าท่อก๊าซ โรงแยกก๊าซ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และคืนเงินรายได้ที่ได้จากการเก็บค่าผ่านท่อ ค่าการแยกก๊าซ พร้อมดอกเบี้ย และให้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเอ็ดกล่าวอ้างว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ นั้น เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักการหรือวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ไว้เช่นใดนั้น เป็นเรื่องขั้นตอนการดำเนินการภายในของหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือหากเห็นว่าหน่วยงานใดละเลยมิได้ปฏิบัติ ก็อาจร้องต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้นให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่แยกต่างหากจากคดีนี้ ข้อหานี้ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

๒.๒.๒ กระบวนการทางนิติบัญญัติ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒.๓ การพิพากษาของศาลและการบังคับคดีตามคำพิพากษา

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการบังคับคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ระงับการบังคับคดี และระงับการออกหมายจับ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีกับผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบังคับคดีหรือถอนทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิใช่การกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๕๘)



ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดเพชรบุรี ขอให้มีการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยครอบครองปรักษ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๑๗๔ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลช่องสะแก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยื่นคำร้องคัดค้านและฟ้องแย้ง ศาลจังหวัดเพชรบุรีพิพากษาให้ขับไล่ผู้ฟ้องคดีและบริวาร พร้อมทั้งให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินพิพาท และให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ พิจารณาแล้วพิพากษายืนตามคำพิพากษา และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี มิใช่ที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเสนอข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องต่อศาลจังหวัดเพชรบุรี หากผู้ฟ้องคดีสามารถพิสูจน์ความจริงให้ศาลปกครองพิจารณาแล้ว คำพิพากษาของศาลยุติธรรมย่อมไม่ผูกพันผู้ฟ้องคดีและจะนำมาใช้บังคับไม่ได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าไปเกี่ยวข้องและไม่มีสิทธินำคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมากล่าวอ้างในการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่ความตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดเพชรบุรี และคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น ผลของคำพิพากษาย่อมผูกพันผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับคดีที่ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาชี้ขาดถึงที่สุดแล้วมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อกล่าวอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ได้อีกแต่อย่างใด **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๕๘)**

กรณีผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากการดำเนินการขายทอดตลาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นขั้นตอนและกระบวนการบังคับคดีทางแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการนำทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดตามมาตรา ๒๗๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การดำเนินการขายทอดตลาดมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองหรือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๓/๒๕๕๘)**

กรณีฟ้องว่า กรมปศุสัตว์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอธิบดีกรมปศุสัตว์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับมรดกของนาย ช. ชำระหนี้ตามคำพิพากษาล่าช้า ทั้งไม่ติดตามลูกหนี้ร่วมคนอื่นให้ชำระหนี้ตามคำพิพากษา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น เป็นกระบวนการในการบังคับคดีและขั้นตอนในการบังคับคดีภายหลังจากศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีของคู่ความในทางแพ่ง การดำเนินการ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็เป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะดำเนินการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษา ขั้นตอนดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาแล้ว มิใช่การกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอันจะถือเป็นการกระทำทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองได้ จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๓/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนบ้านและขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดิน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เหตุพิพาทเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาขึ้นไปในระบบศาลนั้น ๆ เท่านั้น กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นาย ว. ได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต่อศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดินที่พิพาท ต่อมาเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการจับกุมและกักขังผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำบังคับและคำสั่งจับกุม และให้ชำระค่าสินไหมทดแทน นั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีกับผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เกี่ยวเนื่องกับการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๙๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๔/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดในคดีแพ่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้มีการเพิกถอนการบังคับคดีและคืนเงินมัดจำเนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้นำทรัพย์สินที่ยึดมาจากนิติกรรมที่ตกเป็นโมฆะออกขายทอดตลาดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้เจ้าพนักงานบังคับคดียื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อเพิกถอนการบังคับคดีและคืนเงินมัดจำให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมบังคับคดีและอธิบดีกรมบังคับคดีตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี และให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการบังคับคดีในคดีดังกล่าว นั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจบังคับคดีเพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๕๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดตามประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดศรีสะเกษ โดยได้ชำระราคาครบถ้วนและดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์เป็นชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว และผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ขายที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่บุคคลภายนอก ต่อมา นาย พ. ได้ยื่นคำร้องขอเพิกถอนการขายทอดตลาด ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นผลให้บุคคลภายนอกที่ซื้อที่ดินจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องคืนที่ดินตามคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องคืนเงินค่าซื้อที่ดินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมการโอนจำนวน ๗๑,๑๑๔ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องคืนเงินจำนวน ๓๓๐,๐๐๐ บาท ให้แก่บุคคลภายนอกเช่นเดียวกัน ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า มูลละเมิดในคดีนี้สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจบังคับคดี เพื่อขอให้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๕๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือยื่นฟ้องคดี

ต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าว คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลจังหวัดอุดรธานี โดยให้นาง พ. รัชนีรัตน์พร้อมหนังสือสัญญาจำนองที่ดินไปจดทะเบียนไถ่ถอนจำนองและให้ถอนการยึดทรัพย์ในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโจทก์ในคดีแพ่ง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนการจดทะเบียนไถ่ถอนจำนองและให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลจังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาในการบังคับคดี กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ประธานศาลอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ดำเนินการมีหนังสือชี้แจงผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนว่า คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ได้อธิบายข้อกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าใจ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือทวงถามแล้วหลายครั้ง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีตอบหนังสือร้องเรียนผู้ฟ้องคดีอย่างเป็นทางการ นั้น เมื่อหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนโดยมีเหตุมาจากความไม่พอใจคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งคำพิพากษานั้นเป็นอำนาจโดยอิสระของศาล เหตุผลของการวินิจฉัยอยู่ในคำพิพากษาอยู่แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องตอบข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นว่าหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการร้องเรียนการกระทำทางตุลาการ ไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานบังคับคดีจังหวัดภูเก็ตขายทอดตลาดทรัพย์ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓/๒๕๕๑ ของศาลแพ่งธนบุรีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพิกถอนการขายทรัพย์ดังกล่าวไว้ก่อนนั้น เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนั้น เป็นการดำเนินการในกระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการ



ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมขอให้มีการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวง หรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๙๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖/๒๕๕๙)**

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่อธิบดีกรมสรรพากรได้ดำเนินการยึดอายัดที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อนำขายทอดตลาดชำระหนี้ภาษีอากรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ของผู้ค้างชำระภาษีอากร แต่เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดมีนบุรี และผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ค้างชำระภาษีอากร ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถโอนทางทะเบียนให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดมีนบุรีได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่ากรมสรรพากรได้สั่งยึดอายัดไว้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการยึด และขอให้งดการขายทอดตลาดที่ดินดังกล่าว นั้น มูลคดีนี้สืบเนื่องมาจากการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดมีนบุรี หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการบังคับคดีดังกล่าวฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจบังคับคดีเพื่อขอให้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวง หรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๙๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากการดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว กรณีตามฟ้องจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๕๙)**

กรณีฟ้องว่า การดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่นำส่งเงินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เข้ากองทรัพย์สินของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ในคดีล้มละลาย ตามหนังสือแจ้งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้กรมบังคับคดีชดเชยค่าเสียหาย นั้น การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ใช้อำนาจในการเก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้ หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ส่วนการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวเป็นขั้นตอนตามกระบวนการบังคับคดีทางแพ่ง มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครอง และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง

ต่อศาลล้มละลายตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๐/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า กรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของบิดาของผู้ฟ้องคดีออกขายทอดตลาดตามคำพิพากษาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดดังกล่าว นั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษา หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจบังคับคดีเพื่อขอให้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา ๒๙๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๗/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาดอนเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพิกถอนรายการจดทะเบียนจำนองและคืนโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอให้จดทะเบียนได้จนกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีหนังสือแจ้งถอนการยึดโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวตามหมายบังคับคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้เสียก่อน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขหรือเพิกถอนรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น ความเดือดร้อนและเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการบังคับคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การยึดโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงตามหมายบังคับคดีดังกล่าวไม่ชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลดังกล่าว เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหมายบังคับคดีหรือมีคำสั่งอย่างใดตามมาตรา ๒๙๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๗/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีเพิกเฉยไม่เร่งรัดบังคับคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้กรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหาย แต่ถูกปฏิเสธ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย นั้น เห็นว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีสืบเนื่องจากการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการอันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือเพิกเฉยต่อหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดี



และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับคดีนั้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือฟ้องเรียกค่าเสียหาย กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดี ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินที่นำยึดเพื่อขายทอดตลาด อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีประมุขซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวโดยสำคัญผิดในเรื่องสภาพที่ดิน ที่ตั้งที่ดิน ขนาดและจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน นั้น การขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขายทอดตลาดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามกระบวนการบังคับคดีทางแพ่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลต่อศาลยุติธรรมตามเงื่อนไขและวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเถิดฟ้องว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รายงานการบังคับคดีเท็จต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากยังไม่มี การปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ให้ถูกต้องครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยให้โอนคืนทรัพย์สินตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ให้กระทรวงการคลังให้ครบถ้วน ไม่ว่าท่อก๊าซ โรงแยกก๊าซ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และคืนเงินรายได้ที่ได้จากการเก็บค่าผ่านท่อ ค่าการแยกก๊าซ พร้อมดอกเบี้ย และให้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป นั้น เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเถิดมีความประสงค์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ อันมีลักษณะเป็นการร้องขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีการส่งคำร้องในส่วนของการบังคับคดีไปแล้วว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเถิดในคดีนี้จึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดี

ที่ศาลได้มีคำสั่งยุติการบังคับคดีไปแล้วได้อีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

๒.๒.๔ การดำเนินกิจการทางศาสนาและการปกครองสงฆ์

๑) การดำเนินกิจการทางศาสนา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) การปกครองสงฆ์

การที่เจ้าคณะจังหวัดบุรีรัมย์ย้ายอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕๕ (๓) ของกฎหมายธรรมนูญคณะสงฆ์ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ มีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดศิริมังคลาราม และตำแหน่งเจ้าคณะตำบลโคกสะอาด เนื่องจากต้องหาว่าละเมิดจริยาอย่างร้ายแรง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะสงฆ์ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทแห่งคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๕๘)

๒.๒.๕ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๑) การออกหมายเรียก

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นระยะเวลาเกือบ ๒ เดือนแล้ว แต่ไม่ดำเนินการออกหมายเรียกหรือหมายจับ เพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้สถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นั้น กรณีเป็นการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อการใช้อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจ



พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๗/๒๕๕๘)**

๒) การจับกุม

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดจับกุมได้พิมพ์ข้อความเท็จลงในบันทึกจับกุม และมีการบังคับขู่เข็ญทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ลงชื่อรับทราบข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของศาลฟ้องผู้กระทำผิดดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดี นั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๕๘)**

กรณีฟ้องว่า พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ ได้ดำเนินการจับกุมผู้ฟ้องคดีและจัดแถลงข่าวการจับกุมโดยเปิดเผยใบหน้าของผู้ฟ้องคดีต่อสื่อมวลชน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการประจานผู้ต้องหาอันมิได้คำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ อันเป็นการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ๕๐,๐๐๐ บาท นั้น กรณีพิพาทสืบเนื่องมาจากการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากมีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษา จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๕๘)**

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าจับกุมผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภรรยาของตน จนกระทั่งพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนาทวี ต่อมา นาย อ. ได้เข้ามามอบตัวและยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าว พนักงานสอบสวนจึงได้ดำเนินคดีกับนาย อ. ทั้งนี้ ศาลได้มีหนังสือสำคัญเพื่อแสดงว่าศาลมีคำสั่งถอนคำฟ้องที่ฟ้องผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งว่าไม่สามารถจ่ายเงินเยียวยาความเสียหายได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เหตุแห่งความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เมื่อการกระทำตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษา มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๕๘)

๓) การปรับ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีในส่วนภูมิภาค คณะที่ ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่วินิจฉัยว่าสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจำพวกกากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสียแบบชีวภาพที่ออกจากโรงงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นของเสียประเภทอันตราย (กากเส้นใยตะกอนกระดาษ) และขอให้เพิกถอนหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ ออก ๐๒๐๙/๔๕๗๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ และหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ ออก ๐๒๐๙/๔๕๗๗ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เปรียบเทียบปรับแล้ว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าปรับใหม่ให้เหมาะสมโดยไม่สูงกว่าค่าปรับเดิม นั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องเพิกถอนคำสั่งเปรียบเทียบปรับของผู้ถูกฟ้องคดีโดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเปรียบเทียบปรับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากนำสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วคือ กากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสียแบบชีวภาพออกจากโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๓ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖)



ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวออกตาม มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีความผิดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท อันเป็นมาตรการลงโทษ ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน เมื่อมีการเปรียบเทียบปรับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ประกอบมาตรา ๓๗ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา จึงถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่จะนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญา จึงเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ในอำนาจควบคุม ตรวจสอบของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๕๘)

๔) การปล่อยชั่วคราว

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕) การสอบสวนและการเสนอความเห็น

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้ดำเนินคดีกับนาย ข. ในข้อหา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ไม่ปรากฏพฤติการณ์ และพยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่กล่าวหา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติไม่รับเรื่องกล่าวหา ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน รายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมหลักฐาน นั้น เมื่อพิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า เป็นการยื่นเรื่องร้องเรียนเพื่อให้มีการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่การกระทำทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากผู้ถูกร้องเรียนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำฟ้องจึงเป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ขั้บรณนต์แจ้งชวชนกั้บรตจักรยานนยนต์ของนาย ก. โดยละเว้นไม่ดำเนินคดีอาญากับนาย ก. รวมทั้งไม่เปรียบเทียบปรับตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ให้เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีปรักปรำผู้ฟ้องคดีว่าเป็นฝ่ายผิดโดยมิได้เห็นเหตุการณั้เชิงประจักษ์ จัดทำพยานหลักฐานโดยมิชอบและเบิกความต่อศาลยุติธรรมอันเป็นเท็จ เป็นเหตุให้ศาลจังหวัดตากมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นการกระทำอันไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อนำคำสั่งของศาลปกครองไปยืนยันต่อผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป นั้น มูลเหตุที่พิพาทสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีขั้บรณนต์แจ้งชวชนกั้บรตจักรยานนยนต์ และถูกดำเนินคดีอาญา โดยพนักงานสอบสวนในคดีดังกล่าว ดังนั้น การกระทำของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเหตุพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เป็นการกระทำในชั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๘/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า พนักงานสอบสวนละเลยไม่ดำเนินการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่และให้ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น การที่พนักงานสอบสวนดำเนินการส่งเรื่องตามที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการเรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบปากคำในฐานะผู้กล่าวหา หรือการแจ้งผลการสอบสวนล้วนแต่เป็นขั้นตอนการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการนำผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษได้กำหนดไว้ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๔/๒๕๕๘)

๖) การขออายัดตัวผู้ต้องหา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗) การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เขต ๓ (ลำปาง) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้าตรวจค้นและยึดเครื่องส่งวิทยุและอุปกรณ์กระจายเสียงภายในสถานีวิทยุกระจายเสียง ว.ป.ถ. ลอง (วิทยุท้องถิ่นอำเภอลอง) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทดลองออกอากาศจาก กสทช. จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีถอนการแจ้งความและให้คืนเครื่องส่งวิทยุและอุปกรณ์ต่าง ๆ แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงฯ ตรวจค้นและยึดซึ่งสิ่งของที่เชื่อว่าได้ใช้เพื่อกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากมีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมที่จะพิจารณา มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๐/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า พนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ขอให้ลงโทษจำคุกและริบทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งคดีอาญาถึงที่สุดแล้ว โดยศาลอุทธรณ์ ภาค ๕ มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีและให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำร้องขอให้ริบทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ริบ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งริบทรัพย์สิน แต่ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นฎีกา และศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งริบทรัพย์สินนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องได้สวนให้ได้ความว่าทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฯ อันเป็นการดำเนินการระบวรการยุติธรรมทางอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๑/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมสรรพสามิต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยึดอายัดบุหรี่ของผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการยึดอายัดบุหรี่ของผู้ฟ้องคดี นั้น การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าค้นสถานที่เก็บยาสูบและยึดอายัดยาสูบของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นการดำเนินกิจการทางปกครองให้บรรลุผล ดังนั้น ข้อพิพาทตามผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๙)



๘) การแจ้งความร้องทุกข์และการดำเนินคดีอาญา

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อร้อยตำรวจโท ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เจ้าพนักงานบังคับคดีได้มีประกาศให้ยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงรายการประจำวันว่าได้รับแจ้งพร้อมสอบสวนคำให้การ และระบุว่าจะรวบรวมพยานหลักฐานนำเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อสั่งการต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าในบันทึกประจำวันประจำวันดังกล่าวไม่ระบุหมายเลขคดี และต้องส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ไม่ใช่ส่งสำนวนคดีไปยังผู้บังคับบัญชา อันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้สถานีตำรวจนครบาลสายไหม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดใช้ค่าเสียหายทดแทนนั้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษทางอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๓๑ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ระบุหมายเลขคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อสั่งการแทนที่จะเสนอสำนวนให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น เป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมในเรื่องที่ได้ร้องทุกข์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษพนักงานสอบสวน และให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การรับแจ้งความร้องทุกข์และการส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องต่อศาลยุติธรรมของพนักงานสอบสวน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่คดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๓/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรเมืองนนทบุรี (สาขารัตนาธิเบศร์) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระบุข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาไม่ตรงกับความเป็นจริง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา ๒๐๐ แห่งประมวลกฎหมาย

อาญา และกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการบันทึกข้อเท็จจริงลงในสำนวนการสอบสวนคดีอาญาเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นเรื่องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีกฎหมายพิเศษกำหนดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ มิใช่การกระทำทางปกครอง ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายนั้น เมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า พนักงานอัยการทำสำนวนคดีโดยได้พิมพ์วันที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คในคำฟ้องผิดพลาด เป็นเหตุให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายกฟ้องตามคำฟ้องทำให้จำเลยไม่ต้องรับโทษ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับชำระเงินตามเช็ค กรณีจึงมีลักษณะเป็นการฟ้องโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่สืบเนื่องจากการใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่พนักงานอัยการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญากับพันตำรวจโท ร. ในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่พนักงานสอบสวน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ได้ดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการกระทำละเมิด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีกับให้ชดใช้



คำสั่งใหม่ทดแทน นั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง และการฟ้องเรียกคำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดก็มาจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (ก) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ได้กระทำการติดภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดีในสำนักงาน เนื่องจากการตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่อยู่ในเงื่อนไขการอนุญาตให้อยู่ต่อในราชอาณาจักร ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความอับอายและเสียหายต่อหน้าที่การงาน นั้น กรณีที่มีการปิดประกาศเพื่อให้ผู้พบเห็นบุคคลตามรูปถ่ายและให้แจ้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหมายเรียก หมายจับ หรือหมายค้น หรือจับ ค้น หรือควบคุม และให้มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การปิดประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำตัวผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษ กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๒/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า นางสาว ช. พนักงานอัยการเจ้าของสำนวน ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากศาลฎีกามีคำพิพากษายกคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่ต้องสูญเสียบุตรชาย ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่า นางสาว ช. ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และได้สั่งยุติเรื่อง เห็นว่า นางสาว ช. พนักงานอัยการ ใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากระทำการตามหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา อันเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย

หรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๔/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีตำบลไม้งาม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ร้องทุกข์ กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีว่า เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาต และขัดคำสั่งเจ้าพนักงานที่ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเยียวยารักษาสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้ฟ้องคดี สิทธิที่ประชาชนควรมีควรมิได้ และให้ชดใช้ทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า การร้องทุกข์ กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกดำเนินคดีอาญา มิได้เป็นผลมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๕๙)

๙) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒.๖ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

กรณีฟ้องว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบลคณสี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตัดค่านการรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ที่ดินพิพาทใช้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลคณสี มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จนกระทั่งปัจจุบัน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคณสี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ปลูกสร้างอาคารในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถอนคำตัดค่านการรังวัดดังกล่าว นั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตัดค่านว่าได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี มาโดยตลอดจึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองดีกว่าผู้ฟ้องคดี อันเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิครอบครอง ในที่ดินพิพาทในฐานะที่เป็นเอกชน มิใช่เป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะที่เป็นเอกชนเกี่ยวกับสิทธิครอบครอง ในที่ดินพิพาท ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ



โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดเพชรบูรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดเพชรบูรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) รับผิดชอบเปลี่ยนแปลงกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัท ส. ตามคำขอทั้งสามครั้ง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำขอจดทะเบียนดังกล่าว นั้น เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ของบริษัทตามที่มีผู้ร้องขอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีการอ้างการประชุมและมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นอันเป็นเท็จ ข้อพิพาทที่แท้จริงจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ถือหุ้นด้วยกัน ส่วนขั้นตอนและกระบวนการจดทะเบียนตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้มีการรับรองสิทธิของนิติบุคคลเอกชนในทางแพ่ง เพื่อให้บุคคลทั่วไปได้รับรู้ถึงสถานะของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น ข้อพิพาทนี้จึงมิได้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๐/๒๕๕๘ ที่ ๔๗๓/๒๕๕๘ และที่ ๖๒๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รังวัดทำแผนที่พิพาทตามคำขอของศาลจังหวัดขอนแก่นเพื่อประกอบการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดขอนแก่นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รังวัดทำแผนที่พิพาทใหม่ให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น เมื่อการรังวัดจัดทำแผนที่พิพาทกรณีนี้สืบเนื่องจากศาลจังหวัดขอนแก่นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการรังวัดจัดทำแผนที่พิพาทดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สุจริตอย่างไร ก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ดังนั้น การรังวัดจัดทำแผนที่พิพาทกรณีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า อัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งให้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตกเป็นของแผ่นดินตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าเป็นการยื่นคำร้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ ตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น เห็นว่า การดำเนินการของอัยการสูงสุดเป็นการนำเรื่องเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของอัยการสูงสุดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็เป็นกรดำเนินการเพื่อนำเรื่องเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านคำร้องดังกล่าวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อไม่ให้ทรัพย์สินของตนตกเป็นของแผ่นดินตามที่ถูกกล่าวหา ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ไม่ใช่กรใช้อำนาจทางปกครองหรือกรดำเนินกิจการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๓/๒๕๕๙)

๒.๒.๗ การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

๑) การรักษาพยาบาล

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของโรงพยาบาลในการรักษาพยาบาล ผู้ฟ้องคดี ซึ่งการรักษาพยาบาลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิใช่กรกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๕/๒๕๕๘)

๒) การขับรถ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓) การปิดกั้นลำน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) การดูแลรักษาที่ราชพัสดุ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕) การดูแลรักษาต้นไม้

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๖) การแจ้งความร้องทุกข์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗) การขุดลอกทางน้ำนอกเขตชลประทาน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๘) การหักเงินบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระหนี้ตามคำขอ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๙) การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับเอกสาร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑๐) การตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑๑) การเสนอความเห็น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒.๘ การเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งละเว้นกระทำการในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดว่า นาย ธ. และนาย ช. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีมีคุณสมบัติต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๑/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากไม่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอีก ๒๘ เขตเลือกตั้ง ทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้งพร้อมกันทั้งประเทศในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นเป็นโมฆะ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเดินทางไปเลือกตั้ง คิดคำนวณเป็นเงิน จำนวน ๒,๙๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งให้คณะกรรมการเลือกตั้งคืนเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวแก่กระทรวงการคลัง นั้น เห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๕๘)

๒.๒.๙ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการกรมสรรพากรร้ายผิดปกติและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกคำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลทางกฎหมายต่อบุคคลอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเหตุสงสัยว่าร้ายผิดปกติ เป็นกระบวนการในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยกข้อกล่าวอ้างในคดีนี้ขึ้นโต้แย้งต่อศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลยุติธรรม ข้อพิพาทคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๗/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ตรวจสอบการกระทำของนาย ช. โดยกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ได้เบิกความเท็จต่อศาลแรงงานกลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโจทก์ได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแจ้งว่าจากการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และมีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนและแจ้งผลการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และมีมติไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ นั้น กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบต่อไปโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ การกระทำความผิดดังกล่าวจึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๕๙)

๒.๒.๑๐ กรณีอื่น ๆ

กรณีฟ้องว่า มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่ถูกยึดหรืออายัดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๙ วรรคสาม

แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเรื่องที่ยุติไปแล้วตามกฎหมายกลับมาพิจารณาใหม่ โดยไม่มีอำนาจ และไม่มีกฎหมายรองรับ ฝ่ายยื่นต่อหลักกฎหมายปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ เป็นกฎหมายพิเศษมีวัตถุประสงค์เป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด สำหรับกรณีการมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นั้น มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม คือ ศาลแพ่ง และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม เมื่อกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจวินิจฉัยกระบวนการทั้งหมด โดยไม่คำนึงว่าการยื่นคำร้องต่อศาลให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตกเป็นของแผ่นดินจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ตาม กรณีตามฟ้องจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๓๔/๒๕๕๘)

กรณีเทศบาลตำบลโนนสูง (ผู้ฟ้องคดี) มีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ถูกฟ้องคดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๒ ครั้งปีหลัง ๑ ชั้น ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดยให้เลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ถูกฟ้องคดีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๒ ครั้งปีหลัง ๐.๕ ชั้น การยกเลิกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับเงินเดือนเกินสิทธิที่จะได้รับจำนวน ๕,๕๖๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี คืนเงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี โดยได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาคืนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวไว้แล้ว แต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินจำนวน ๕,๕๖๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดี มีหนังสือเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเทศบาลตำบลโนนสูงที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับเกินสิทธิ จำนวน ๕,๕๖๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใด จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๔๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๔๑/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



กรณีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการและละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นการกระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม และวรรคห้า และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นเหตุให้ มหาวิทยาลัยนเรศวร (ผู้ฟ้องคดี) มีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินเดือนส่วนที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีขณะไม่มาปฏิบัติราชการมาคืนให้แก่ ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระเงินดังกล่าวคืนให้กับผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินเดือนซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีสิทธิได้รับในขณะที่ขาดราชการ ถือได้ว่าเงินเดือนดังกล่าวเป็นลามมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษา ของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๘/๒๕๕๙)

๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองกรณีคดีที่ยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาหรือมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน

๓.๑ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหาเกี่ยวพันกัน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒.๑ กรณีมีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจของศาลอื่น ซึ่งมีใช้ศาลปกครอง

กรณีฟ้องว่า การประชุมใหญ่ประจำปีของกรรมการสมาคมฝึกการพูด เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อบังคับและที่ตั้งของสมาคมฯ เป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษา

หรือคำสั่งให้การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคมฝึกการพูดโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นโมฆะ ซึ่งหมายความว่าผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับและเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งของสมาคมฝึกการพูด ตามทะเบียนเลขที่ จ.๗๒๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เห็นว่า การรับจดทะเบียนของอธิบดีกรมการปกครอง (นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามมาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคม และยังเป็น การใช้อำนาจตามกฎหมายของนายทะเบียนตรวจสอบวัตถุประสงค์การดำเนินการของสมาคมว่า ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐหรือไม่ มิใช่กรณีที่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นเพียงการรับรองสิทธิของบุคคลในทางแพ่งเท่านั้น และเมื่อการรับจดทะเบียนดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาล เพิกถอนการจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ศาลปกครองชั้นต้น จะต้องพิจารณาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการประชุมและมติที่ประชุมคณะกรรมการ สมาคมด้วยก็ตาม แต่ก็ถือเป็นประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ จึงเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๙๐/๒๕๕๕ ที่ ๔๘๙/๒๕๕๕ และที่ ๔๙๑/๒๕๕๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๓.๒.๒ กรณีมีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง สูงสุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๔

เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องยื่นฟ้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนด ศาลปกครองจึงจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น

๑. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

๑.๑ ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

๑.๑.๑ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑) เหตุแห่งการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

(๑) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการออกกฎ

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทรายในท้องที่หมู่ที่ ๑๔ ตำบลท่าค้อ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ฟ้องว่าประกาศจังหวัดนครพนม เรื่อง ประกาศยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูดทราย ท้องที่หมู่ที่ ๑๔ ตำบลท่าค้อ อำเภอเมืองนครพนม ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าวนั้น โดยที่การออกประกาศยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูดทรายพิพาท เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุญาต



ให้ดูตุททรายในท้องที่จังหวัดนครพนม และประกาศดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้นำคำขอต่อใบอนุญาตดูตุททรายในท้องที่พิพาท จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการออกประกาศข้างต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๗/๒๕๕๙)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีฟ้องว่า ในขณะที่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ย่านความถี่ ๔๗๐ เมกะเฮิรตซ์ (MHz) ระหว่าง ๔๗๙-๔๘๓.๕ เมกะเฮิรตซ์ และ ๔๘๙-๔๙๓.๕ เมกะเฮิรตซ์ จากกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด และผู้ฟ้องคดีได้นำคลื่นความถี่ย่านดังกล่าวไปใช้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ NMT ๔๗๐ เซลลูลาร์โมบาย จนถึงปัจจุบัน แต่ต่อมา คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ยกเลิกภาคผนวกของแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ โดยกำหนดให้ใช้ภาคผนวกและตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ซึ่งกำหนดปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ย่าน ๔๗๐-๕๑๐ เมกะเฮิรตซ์ ให้ใช้ในกิจการประจำที่ กิจการเคลื่อนที่ และกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งกำหนดในเชิงอรรถประเทศไทย T-P๔ ข้อ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ย่าน ๔๗๐-๕๑๐ เมกะเฮิรตซ์ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับการใช้งานกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล รวมทั้งปรับปรุงประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง แผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลให้รองรับการใช้งานในย่านความถี่ ๔๗๐-๖๘๔ เมกะเฮิรตซ์ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งประกาศดังกล่าวทำให้บริการโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดีย่านความถี่ ๔๗๐-๖๘๔ เมกะเฮิรตซ์ ไม่มีอีกต่อไป อันส่งผลกระทบต่อการใช้งานบริการคลื่นความถี่ย่านความถี่ ๔๗๐ เมกะเฮิรตซ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดี



ได้เปิดให้บริการทั่วประเทศในทุกพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้กับกิจการคลื่นความถี่ ๔๗๐-๕๑๐ เมกะเฮิรตซ์ (หน้า ๔๗) และเชิงอรรถประเทศไทย T-P๔ ข้อ ๑ (หน้า ๒๐๙) ท้ายประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘) นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการออกประกาศพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการประกาศใช้บังคับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจจัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยความในตอนต้นของประกาศพิพาทได้ให้เหตุผลในการออกประกาศดังกล่าวไว้ว่า เพื่อให้การบริหารคลื่นความถี่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศ ค.ศ. ๒๐๑๒ อีกทั้ง มาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ใช้แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเบื้องต้นในการอนุญาตและการดำเนินกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการใช้คลื่นความถี่ และมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และต้องปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการบริหารคลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดทำและใช้บังคับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดแบบแผนของการนำคลื่นความถี่ทั้งหมดของประเทศไทยมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยกำหนดประเภทของกิจการที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในย่านความถี่ต่าง ๆ ได้เมื่อกำหนดแล้ว จึงจะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวต่อไป จึงเห็นได้ว่า ประกาศพิพาทมิใช่แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์หรือแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ ดังนั้น โดยสภาพแล้ว ประกาศดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตหรือจะขออนุญาตใช้คลื่นความถี่จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ แต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้เครื่องวิทยุโทรคมนาคมในกิจการเคลื่อนที่ทางบกโดยใช้ความถี่วิทยุ ๔๘๙-๔๙๓.๕/๔๗๙-๔๘๓.๕ เมกะเฮิรตซ์ เพื่อให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เซลลูลาร์ ระบบดิจิทัลมาตรฐาน CDMA ๒๐๐๐-๑X โดยมีเงื่อนไขให้ใช้ความถี่วิทยุจนถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ และต่อมา กทช. ได้มีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้ความถี่วิทยุดังกล่าวได้จนถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอขยายเวลาการใช้คลื่นความถี่วิทยุดังกล่าวออกไปอีกครั้ง แต่ กทช. ยังไม่ดำเนินการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้ผู้ที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ ปฏิบัติตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนให้ผู้ได้รับการจัดสรรหรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาใช้คลื่นความถี่ย่าน ๔๗๐ เมกะเฮิรตซ์ และให้เรียกคืนคลื่นความถี่ย่านดังกล่าวทั้งหมดจากผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า มูลเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้คลื่นความถี่ย่าน ๔๗๐ เมกะเฮิรตซ์ได้อีกต่อไปนั้น มิได้เกิดจากการออกประกาศกำหนดแผนแม่บทที่พิพาทในคดีนี้ แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาการใช้คลื่นความถี่ย่านความถี่ ๔๗๐ เมกะเฮิรตซ์ และเรียกคืนคลื่นความถี่ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอเพิกถอนมติดังกล่าวต่อศาลเป็นอีกคดีหนึ่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการออกประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๖/๒๕๕๙)



(๒) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการออกคำสั่ง

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) แต่เจ้าพนักงานที่ดินกลับออกโฉนดที่ดิน ให้แก่นาง ว. ทับที่ดินดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินออกให้แก่นาง ว. ดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดี ได้สิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ ก. พิพาท นั้น กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีกรมประชาสัมพันธ์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง หรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ระดับชาติ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ไม่เช่นนั้นจะใช้มาตรการปรับทางปกครอง และให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำมาตรการเยียวยาแก่ผู้ประกอบการโทรทัศน์ที่ใช้บริการโครงข่ายของตนเอง รวมทั้งขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามมติของ กสท. ดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ กระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เพื่อให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดิน ในระบบดิจิทัล ระดับชาติ มิได้ดำเนินการติดตั้งสถานีวิทยุคมนาคมเพื่อให้บริการโครงข่าย โทรทัศน์ภาคพื้นดินให้แล้วเสร็จตามแผนการดำเนินการที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีมติเห็นชอบไว้ อันเป็นการ ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ออกใบอนุญาต จึงสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตดังกล่าว และโดยที่

เงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์เพื่อให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ระดับชาติของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ โดยข้อกำหนดของเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตดังกล่าว กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนให้ปรับปรุงแก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงสามารถกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยมีได้กำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตแล้ว จะมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของผู้ถูกฟ้องคดีและหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่แจ้งมติที่พิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงนำบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ และข้อ ๑๗ ของเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต ประกอบกับมาตรา ๒๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยกำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีและการที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ปฏิบัติตามมติดังกล่าว มิใช่เป็นเพียงการแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต หากไม่ปฏิบัติตาม จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ



เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แก่ผู้ฟ้องคดีได้ โดยปรากฏตามคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จนกว่าจะดำเนินการตามคำสั่งพิพาทแล้วเสร็จ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติดังกล่าว และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๕๙)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามรายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดี ที่ ๑๐ เป็นเกษตรกรรายย่อยในท้องที่ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๗ เป็นเกษตรกรรายย่อยในท้องที่ตำบลปากช่อง อำเภอหล่มสัก จังหวัด เพชรบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๘ เป็นเกษตรกรรายย่อยในท้องที่ตำบลปะเหลียน อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๙ เป็นองค์กรชุมชนชนบ้านพรสวรรค์ ตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒๐ เป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด ในเขตจังหวัดตรัง และจังหวัดพัทลุง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒๑ เป็นเครือข่ายองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขิน ในพื้นที่ อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒๒ เป็นเครือข่ายองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์และฟื้นฟู ป่าภูผาแดง ในพื้นที่ตำบลปากช่อง อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒๓ เป็นมูลนิธิอันดามัน ซึ่งเป็นองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งกรณีกล่าวหาว่าบุกรุก ยึดถือ ครอบครองและ ทำลายป่าไม้ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยส่วนวิจัยต้นน้ำ ได้สร้างแบบจำลอง



ทางคณิตศาสตร์สำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้ เพื่อนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าเสียหายให้แก่รัฐ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดใช้แบบจำลองฯ ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและป่าที่มีต้นน้ำลำธารทุกชนิด ยกเว้นป่าชายเลน ซึ่งหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อทราบและถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามแบบจำลองฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามรายเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ส่วนราชการใช้แบบจำลองฯ ที่พิพาทเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามรายและประชาชนอื่น ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตการทำมาหากินโดยปกติสุข รวมทั้งกระทบต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามรายและประชาชนอื่น ๆ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ใช้แบบจำลองฯ ที่พิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแบบจำลองฯ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนนำมาบังคับใช้ด้วย เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง รวมทั้งแบบจำลองฯ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อประเมินและคำนวณมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายจากกรณีที่มีผู้บุกรุก แผ้วถาง ยึดถือ ครอบครองพื้นที่ป่าไม้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดปฏิบัติในการประเมินและคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายเพื่อทราบจำนวนที่ชัดเจนสำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งต่อศาลตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ต่อไปเท่านั้น ส่วนการที่ศาลจะพิจารณากำหนดให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงของคู่กรณีต่อศาล หนังสือสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองข้างต้นจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน อันจะถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามรายจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกาชญาบัตรพิเศษที่ ๓๘/๒๕๔๙ ถึงที่ ๖๗/๒๕๔๙ เพื่อทำการสำรวจแร่ในท้องที่อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก ให้แก่บริษัท ร. ทับที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประชาชนรวมทั้งผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนอาชญาบัตรพิเศษดังกล่าว และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือกลุ่มบุคคลใดเข้าไปดำเนินการใด ๆ



เพื่อสำรวจแร่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาชญาบัตรพิเศษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุญาต มีอายุแปลงละ ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ อาชญาบัตรพิเศษดังกล่าวได้สิ้นอายุไปแล้ว เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไป และแม้ว่าต่อมา บริษัท ร. จะได้ยื่นคำขออาชญาบัตรพิเศษที่ ๑/๒๕๕๐ ถึงที่ ๒/๒๕๕๐ และที่ ๑๐/๒๕๕๔ ถึงที่ ๒๗/๒๕๕๔ ต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓) เพื่อขออนุญาตสำรวจแร่ทองคำในเขตท้องที่อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก อีกครั้ง แต่คำขอดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งยังไม่ได้มีการเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณามีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรณีดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๕/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของกิจการบ้านพักตากอากาศ “บ้านทะเลหมอก” ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลบุพราหมณ์ อำเภอชาติ จังหวัดปราจีนบุรี ฟ้องว่า หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติทับลาน หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม หากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กำหนด โดยปราศจากเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจะเข้าดำเนินการดังกล่าวเสียเอง โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าตนมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท อีกทั้ง ทางราชการได้ให้คำมั่นว่าจะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้ แต่ผู้อำนวยการสำนักอุทยานแห่งชาติพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานข้างต้น และให้ทางราชการดำเนินการรื้อถอนป้ายประกาศอุทยานแห่งชาติทับลานที่ติดตั้งอยู่ในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และห้ามมิให้มีการดำเนินการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการอยู่อาศัยและประกอบกิจการตามปกติสุขของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริวาร กับห้ามมิให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริวาร นั้น เห็นว่า เกี่ยวกับที่ดินพิพาทอันเป็นที่ตั้งของบ้านพักตากอากาศ “บ้านทะเลหมอก” หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ออกคำสั่งที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑

พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติทับลาน หรือทำให้สิ่งนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี หากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยปราศจากเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายมีความจำเป็น ต้องดำเนินการดังกล่าวเสียเอง โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการที่ พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นเสียเอง พร้อมทั้งได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินพิพาทแล้วบางส่วน แต่ยังไม่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เมื่อต่อมาหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๑๑.๖๐๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าจะเข้าดำเนินการ ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินพิพาท ตั้งแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป รวมทั้ง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๑๑.๖๐๑/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งมีข้อความ ทำนองเดียวกันไปยังผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าเข้า ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้ดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ หนังสือ ทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งที่จะก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองขึ้นมาใหม่ และมีใช้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด สำหรับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ทส ๐๙๐๓.๔/๒๓๘๖๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และหนังสือ ที่ ทส ๐๙๑๑.๖๐๑/๓๐๔๗ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ ทับลาน เป็นเพียงการชี้แจงตอบข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและยืนยันว่า คำสั่งของหัวหน้า อุทยานแห่งชาติทับลานที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นจาก เขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หนังสือ ทั้งสองฉบับไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองขึ้นมาใหม่ เช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามความในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๔๘/๒๕๕๘)



กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายซึ่งอ้างว่าเป็นราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่ารอยชั้นพันธุ์ อำเภอวังวิเศษ จังหวัดตรัง ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติป่าไผ่-ป่าแก๊ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือลดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือรื้อถอน แก๊ไข พืชผล อาสิน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพออกจากป่าสงวนแห่งชาติป่าไผ่-ป่าแก๊ บริเวณป่ารอยชั้นพันธุ์ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ออกหนังสือ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยว่า ศาลจังหวัดและศาลอุทธรณ์ได้เคยมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานบุกรุกก่อสร้างแผ้วถางป่าอันเป็นป่าต้นน้ำลำธารภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าไผ่-ป่าแก๊ ให้จำคุกผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กับให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ คุมงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ออกจากป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ซึ่งที่ดินพิพาทในคดีนี้เป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับที่ดินตามคำพิพากษาของศาลข้างต้น หากแต่มีพื้นที่ส่วนที่ถูกบุกรุกเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้โต้แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่ใช่ที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นภรรยาในฐานะบริวาร ย่อมถูกผูกพันตามผลแห่งคำพิพากษาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ เหนือแปลงที่ดินพิพาทนั้นได้อีก กรณีถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยนิยัตินัย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๔/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทรายในท้องที่หมู่ที่ ๑๔ ตำบลท่าค้อ อำเภอมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัดนครพนมในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กรณีมีมติให้ยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูดทรายในท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับอนุญาต และมติที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับการต่อใบอนุญาตดูดทรายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น เมื่อตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัดมีหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นแล้วเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย (กพด.) พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต กรณี กพด. มีมติอนุญาต ให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติ

แต่หากไม่อนุญาตต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ประกอบการดูทรายหยุดประกอบการ โดยทันที จึงเห็นได้ว่า มติของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดนครพนม ในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ ที่เห็นชอบให้ยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูทรายในท้องที่ที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับใบอนุญาต และมติที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับการต่อใบอนุญาตดูทราย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองเพื่อพิจารณาหรือเตรียมการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตดูทรายให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ยังมีได้มีผลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงยังไม่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งถูกร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องว่า มีผู้เสียหายร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า พนักงานขาย ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหลอกลวงให้ผู้เสียหายทำสัญญาขายและโอนทะเบียนรถยนต์ รวมทั้ง ออกใบจองรถยนต์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำ จังหวัดสุโขทัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้กระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจพิจารณา รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา และมีมติให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามคำร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองไม่มีอำนาจรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เนื่องจากผู้ยื่นคำร้องเรียนไม่ใช่บุคคล ที่กฎหมายให้อำนาจ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้กระทำการให้เกิดความเสียหายดังกล่าว จึงยื่นฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการรับเรื่องร้องเรียนและการสอบสวนเรื่องร้องเรียน ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง นั้น โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งการดำเนินการ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการดำเนินการสอบสวนและสรุปข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจึงเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณา ภายในของเจ้าหน้าที่หรือการพิจารณาทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับเรื่องร้องเรียน และดำเนินการสอบสวนเพื่อสรุปข้อเท็จจริงประกอบพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิจารณาก่อนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ



ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า การดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงยังไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อสถานภาพแห่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในพื้นที่ชุมชนตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตให้บริษัท ส. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุข โภคกิจ บริการสาธารณสุข และสภาพแวดล้อม อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตต่อผู้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในชุมชนท้องถิ่นนั้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคาร รวมทั้งให้หรือถอนอาคารดังกล่าว นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก



ความสะดกแก่การจราจร อันเนื่องมาจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น ซึ่งกรณีนี้ เฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคล ซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารที่ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น อันเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อหลักฐานตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมีที่อยู่อาศัยในตำบล วังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด ซึ่งเป็นท้องที่เดียวกันกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ออกใบอนุญาตให้บริษัท ส. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีกค้าส่ง แต่ผู้ฟ้องคดี ทั้งเจ็ดไม่แสดงหลักฐานต่อศาลว่าเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือ ติดต่อกับอาคารตามที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองอนุญาตให้ก่อสร้างหรือไม่ อย่างไร ซึ่งศาลปกครอง ชั้นต้นก็ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชี้แจงในประเด็นดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ทั้งเจ็ดทำคำชี้แจงต่อศาล นอกจากนี้ ในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นผู้ฟ้องคดี ทั้งเจ็ดกล่าวอ้างแต่เพียงว่ามีที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด เท่านั้น โดยไม่แสดงหลักฐานว่ามีที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอนุญาตให้ก่อสร้างแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ชี้แจงหรือ แสดงหลักฐานต่อศาลว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับผลกระทบในเรื่องใด เพียงแต่กล่าวอ้างว่าเป็นผู้ที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในชุมชนตำบลวังกระแจะเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย จากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคาร การเกิดอัคคีภัย หรือความสะดก แก่การจราจร จากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองออกคำสั่งห้ามมิให้บริษัท ส. ใช้หรือเข้าไปในอาคาร และให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว นั้น เป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งห้ามมิให้บริษัท ส. หรือบุคคลใด ๆ ใช้หรือเข้าไปในอาคาร และไม่ออกคำสั่งให้บริษัท ส. รื้อถอนอาคาร เนื่องจาก เป็นการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขได้ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อให้ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีข้อพิพาทหรือ ข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้เดือดร้อน



หรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๒/๒๕๕๗)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบสี่รายซึ่งเป็นประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธ และเป็นผู้รับฟังหลักธรรมคำสอนทางพุทธศาสนาจากสถานีวิทยุในเครือข่ายของมูลนิธิเสียงธรรมเพื่อประชาชน ในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ซึ่งทำการกระจายเสียงในระบบเอฟเอ็ม คลื่นความถี่ ๑๐๓.๒๕๐ เมกะเฮิรตซ์ ผ่านทางสถานีวิทยุเสียงธรรมเพื่อประชาชนฯ สวนแสงธรรม และเป็นผู้ร่วมบริจาคทุนทรัพย์เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสถานีวิทยุดังกล่าว ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เขต ๑ (นนทบุรี) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยการสถานีวิทยุเสียงธรรมเพื่อประชาชนฯ สวนแสงธรรม ดำเนินการแก้ไขความสูงของสายอากาศหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงการออกอากาศของผู้ทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีข้อความระบุให้สถานีวิทยุเสียงธรรมเพื่อประชาชนฯ สวนแสงธรรม จะต้องดำเนินการขออนุญาตมี ไซ้เครื่อง หรือตั้งสถานีวิทยุคมนาคมให้เสร็จสิ้นภายใน ๖ วัน มิฉะนั้น จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และต้องยุติการออกอากาศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบสี่รายเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบสี่รายไม่สามารถรับฟังหลักธรรมคำสอนทางพุทธศาสนาจากสถานีดังกล่าวได้ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกาศผ่านทางเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังที่กล่าวข้างต้นนั้น เห็นว่า ข้อพิพาทจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงกับมูลนิธิเสียงธรรมเพื่อประชาชนฯ ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง และมีสิทธิทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราว (วิทยุกระจายเสียงชุมชน) ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ที่จะต้องไปว่ากล่าวต่อกัน

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์ และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม แล้วแต่กรณี ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบสี่ราย เป็นเพียงประชาชนผู้ร่วมก่อตั้ง บริษัท ดูแลรักษา และรับฟังการกระจายเสียงจากสถานีวิทยุ เสียงธรรมเพื่อประชาชน สวณแสงธรรม คลื่นความถี่ ๑๐๓.๒๕๐ เมกะเฮิรตซ์ ซึ่งเป็นสถานีวิทยุ ในเครือข่ายของมูลนิธิเสียงธรรมเพื่อประชาชน ไม่ได้เป็นผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ กระจายเสียง หรือเป็นผู้มีสิทธิทดลองออกอากาศในลักษณะชั่วคราวตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงไม่ใช่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง และไม่อยู่ในฐานะผู้เสียหายอันเนื่องจากการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ที่จะมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกประกาศประธานกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และการรับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพื่อเปิดรับสมัคร บุคคลเพื่อเข้ารับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. ใน ๓ ภารกิจ คือ ภารกิจยุทธศาสตร์และกิจการองค์กร ภารกิจภูมิภาคและบูรณาการ และภารกิจโทรคมนาคม แต่ไม่ได้เปิดรับสมัครคัดเลือกในภารกิจกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามที่ที่ประชุม คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีมติ และการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไม่เป็นไปตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงาน ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. ภารกิจ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งตำแหน่งในอีก ๓ ภารกิจที่เปิดรับสมัครได้ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศประธานกรรมการกิจการกระจายเสียงฯ ที่พิพาท และให้ดำเนินการเปิดรับสมัครคัดเลือกใหม่ให้ชอบด้วยมติที่ประชุมข้างต้น นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัย เคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ และเคยปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาท มาแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี รวมทั้งเคยปฏิบัติงาน ในตำแหน่งผู้บริหารมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๓ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งที่มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. ได้



ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีตัดสินใจไม่สมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. ทั้งสามภารกิจตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี โดยประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งรองเลขาธิการ กสทช. ภารกิจกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีได้มีการเปิดรับสมัครในครั้งนั้นด้วย จึงเป็นการตัดสินใจไม่สมัครเข้ารับการคัดเลือกตามประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตัวผู้ฟ้องคดีเอง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีมีรูปแบบไม่ตรงตามมติที่ประชุม กสทช. และกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของผู้สมัครไว้ไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นใบสมัครได้นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งถูกต้องครบถ้วนตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว แต่กลับไม่ยื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือก ย่อมเป็นการตัดสินใจไม่สมัครเข้ารับการคัดเลือกครั้งดังกล่าวโดยตัวของผู้ฟ้องคดีเองอีกเช่นกัน จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีฟ้องว่า การที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อนุญาตให้บริษัท พ. ก่อสร้างอาคารร้านค้าในพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่สีเขียวในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง รวมพื้นที่ประมาณ ๙ ไร่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการนำพื้นที่สีเขียวด้านติดถนนสุขุมวิทไปแสวงประโยชน์ในทางธุรกิจ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการขออนุญาตของรัฐที่ทำให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และเป็นการนำชุมชนเข้าใกล้เขตอุตสาหกรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่รายซึ่งมีที่พักอาศัยใกล้เคียงบริเวณดังกล่าว และเป็นสมาชิกกลุ่มอนุรักษ์อ่าวบางละมุงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้ใช้พื้นที่สีเขียวดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างไปแล้วทั้งหมดออกจากพื้นที่สีเขียว รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปลูกต้นไม้ในบริเวณพื้นที่สีเขียวด้านติดกับถนนสุขุมวิททดแทนพื้นที่สีเขียวทั้งหมด นั้น โดยที่การปรับปรุงที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้บริการ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการพาณิชย์กรรม และผู้ประกอบการอื่น เป็นวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งในการจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีขึ้น นอกจากนี้ การออกแบบ การก่อสร้าง และบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวก

และให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชยกรรม และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรมก็เป็นกิจการที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดสรรพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภทตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่รายเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ห่างจากบริเวณที่พิพาทประมาณ ๕-๗ กิโลเมตร มิใช่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหรือใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง หรือเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชยกรรม หรือผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่รายจะเห็นว่า การจัดสรรพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังโดยการอนุญาตให้บริษัท พ. ก่อสร้างอาคารร้านค้าในพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่สีเขียวในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่รายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่รายเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๘/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) จำนวน ๒ ฉบับ โดยอ้างว่าหนังสือทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวออกทับที่ดิน ส.ค. ๑ ของนาย ช. บิดาผู้ฟ้องคดี และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ช. เป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ อันเป็นการครอบครองที่ดินมือเปล่า (ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์) ต่อมา เมื่อนาย ช. ถึงแก่ความตาย นาย ป. นาย ภ. นาย น. และผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยไม่ปรากฏว่ามีทายาทหรือผู้จัดการมรดกของนาย ช. ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองที่ดินจากบุคคลที่ยึดถือที่ดินดังกล่าวไว้ภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่บุคคลดังกล่าวได้เข้าครอบครองที่ดิน ดังนั้น บุคคลข้างต้นรวมทั้งผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นแล้วตามมาตรา ๑๓๖๗ ประกอบกับมาตรา ๑๓๗๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นาย ป. และนาย ภ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามที่มีการยื่นคำขอไว้ไม่ว่าจะเป็นการออกให้โดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เป็นเรื่อง



ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับบุคคลทั้งสองดังกล่าว กรณีไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะไปยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดทุ่งสงแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ช. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับผิดชอบเบียดสิทธิและนิติกรรมขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บริษัท ฮ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ตั้งประกอบกิจการโรงแรมของบริษัท พ. ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้น แต่กรรมการบริษัทได้ตกลงขายที่ดินข้างต้นโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว นั้น เมื่อการจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามสัญญาซื้อขายระหว่างบริษัท พ. กับบริษัท ฮ. ซึ่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนระหว่างคู่สัญญาดังกล่าว ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีย่อมได้แก่คู่สัญญาฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการจดทะเบียนเช่นนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า บริษัท พ. เป็นผู้เสียหาย ผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนบริษัทย่อมได้แก่กรรมการของบริษัทเท่านั้น ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากการเป็นกรรมการในบริษัท พ. ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบเบียดสิทธิและนิติกรรมขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๓/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีฟ้องว่า การที่นายอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งระงับความเคลื่อนไหวทางทะเบียน และจำหน่ายรายการบุคคลและบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากฐานข้อมูลการทะเบียน รวมทั้งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คืนสัญชาติไทย และทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รวมทั้งยกเลิกการระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียน



ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น เห็นว่า การออกคำสั่งเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร รวมทั้งการสั่งระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียน เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นนายทะเบียนอำเภอ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นนายทะเบียนจังหวัดตามมาตรา ๑๐ วรรคสี่ และมาตรา ๘/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบข้อ ๖ และข้อ ๗ ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียน และการจำหน่ายรายการบุคคลและบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากฐานข้อมูลการทะเบียน รวมทั้งการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ จึงไม่ได้เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะเป็นผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม เนื่องจากเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะในกรณีนี้แล้วปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหรือยกเว้นการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งการเกิด การแจ้งการตาย การแจ้งการย้ายที่อยู่ การสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงการทะเบียนราษฎร การจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัตรประจำตัวหรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสัญญาชาติได้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงดังกล่าว ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยตรงในการดำเนินการเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ดังนั้น ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ได้เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๓/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้คำสิทธิใหม่ทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเห็นของกรมบัญชีกลางดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แก้ไขความเห็นข้างต้น นั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ



ในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว โดยหน่วยงาน ของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนี้ คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิด ในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีคำสั่งตาม ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่ง ที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาล เพิกถอน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจาก กระทรวงการคลัง ประกอบกับกรณีนี้หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลางไว้พิจารณา ก็จะทำให้กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองที่มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี คงมีแต่ หน่วยงานของรัฐเข้ามาต่อสู้คดี อันเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เนื่องจากหน่วยงาน ของรัฐย่อมเห็นด้วยกับคำฟ้องที่ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิด และหากศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางก็จะไม่มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ กระทรวงการคลังมีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพย์สินของรัฐไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางขอพิจารณาคดีใหม่ ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่า กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจ ถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่ากระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลางมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ก็จะเป็นภาระทำให้ต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร ดังนั้น ศาลปกครองจึงสามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และบริษัท ม. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ เนื่องจากเห็นว่า กระบวนการสอบราคาจัดซื้อเครื่องพ่นหมอกควันจนได้ผู้ชนะการสอบราคาตามประกาศดังกล่าว ได้ปล่อยให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเครื่องพ่นหมอกควัน อันมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคาบางราย ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้แทนจำหน่ายเครื่องพ่นหมอกควันในประเทศไทยโดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นตัวแทนจำหน่าย มิได้ยื่นซองเสนอราคาในการสอบราคา พิพาทต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ได้รับคำสั่งให้ระงับการรับผิดชอบงานในหน้าที่ ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่แต่งตั้งให้รองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แทนผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว และไม่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของผู้รักษาการแทน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๑-๙๖๒/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายเป็นผู้สอบผ่านการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ไม่ได้รับการขึ้นบัญชีเป็นผู้ผ่านการสรรหา ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา



สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (บัญชีรวมสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้ยุติการดำเนินการเพื่อให้มีการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสรรหาเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมดังกล่าวนั้น เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองราย และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่สอบผ่านเกณฑ์การตัดสินร้อยละ ๖๐ แต่ไม่ได้รับการขึ้นบัญชีเป็นผู้ผ่านการสรรหาเพิ่มเติม ได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้พิจารณาให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศขึ้นบัญชีผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองราย และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคนอื่น ๆ ที่ผ่านเกณฑ์การตัดสินร้อยละ ๖๐ เป็นผู้ผ่านการสรรหาเพิ่มเติม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านเกณฑ์การตัดสินร้อยละ ๖๐ เพิ่มเติม ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองไม่ได้รับการขึ้นบัญชีเป็นผู้ผ่านการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายเห็นว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติข้างต้นได้ตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายไม่ได้ประสงค์ที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ ดังกล่าว โดยได้ร่วมกับกลุ่มผู้สอบผ่านเกณฑ์การตัดสินร้อยละ ๖๐ รายอื่น และประธานเครือข่ายครูและผู้บริหารแห่งประเทศไทย ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อขอให้ทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว และมีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและยืนยันจำนวนตำแหน่งว่างอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยืนยันข้อมูลว่าอัตราว่างตามประกาศรับสมัครถูกต้องแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติรับทราบและให้ยุติเรื่อง จึงเห็นได้ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ และครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เป็นเพียงการพิจารณาทบทวนมติเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม

ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เกี่ยวกับจำนวนอัตราที่ว่างตามประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ได้มีการร้องขอความเป็นธรรมว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าอัตราว่างตามประกาศรับสมัครดังกล่าวถูกต้องแล้ว จึงมีมติให้ยุติเรื่อง โดยมีได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงความเห็น ข้อกฎหมาย หรือข้อเท็จจริงใด ๆ เพิ่มเติมจากมติเดิม มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ จึงมิได้ก่อหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายที่มีอยู่ก่อนที่จะมีมติดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสองรายจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๓๓/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๓๑ ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๖/๑๐๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง คุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นใน ก.ค.ศ. นั้น เมื่อหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือที่เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเพียงการตอบข้อหารือภายในฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านคำไฮน้อย อำเภอเหล่าเสือโก้ก ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านผาแก้ว อำเภอเมืองอุบลราชธานี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดกลาง แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านคำไฮน้อย อำเภอเหล่าเสือโก้ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โดยให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแม้จะได้กระทำโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู



และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ สั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. และเป็น การย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนโดยได้รับอัตราเงินเดือนเท่าเดิมก็ตาม แต่โดยที่คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดกลางไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าว มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายในหน้าที่การงาน โดยต้องสูญเสีย โอกาสใช้ผลงานและระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนเดิมเพื่อใช้ขอรับการประเมินพิจารณา ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น และใช้ขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งให้ ได้รับวิทยฐานะเชี่ยวชาญซึ่งเป็นวิทยฐานะที่สูงขึ้น ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงจากผลของ คำสั่งย้ายดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ที่พิพากษา อันเป็นคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกระบวนการ สรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ในส่วนที่ได้อายชื่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จ. เป็นอธิการบดีฯ และมติของสภามหาวิทยาลัยแม่โจ้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ให้การรับรองผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จ. ดังกล่าวเป็นอธิการบดีฯ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงกรรมการสมาคมศิษย์เก่า มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุคลากรในสังกัดมหาวิทยาลัยแม่โจ้ โดยไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงใด ๆ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีคุณสมบัติและมีสิทธิได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งเป็น อธิการบดีฯ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ว่าด้วยการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี เรื่อง กำหนด วิธีการ วัน เวลา และสถานที่ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ดังนั้น การที่คณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอธิการบดีตามข้อบังคับ และประกาศดังกล่าว จนได้อายชื่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จ. และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ให้การรับรองบุคคลข้างต้นซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นอธิการบดีฯ จึงไม่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่ประการใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ คบ.๙๐/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน
หนังสือของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดี
ส่งเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่เบิกเกินสิทธิคืนคลังเป็นเงินจำนวน
๙๑,๐๙๔ บาท นั้น เมื่อพิจารณาหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๐๓/๓๙๓๐
ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ
(ช.ค.บ.) ดังกล่าว ไม่ปรากฏถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้หนังสือข้างต้นนั้น
เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไร
เป็นแต่เพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ากรมบัญชีกลางแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกคืนเงินดังกล่าว
เท่านั้น อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีก็มีหนังสือตอบปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าวไปแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่า
หนังสือฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงหนังสือทวงถามหนี้
ธรรมดาเช่นเดียวกับหนังสือทวงถามหนี้สินในทางแพ่งเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิ
ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว
ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่จะต้องไปใช้สิทธิทางศาลต่อไป กรณี
จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน
หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากหนังสือทวงถามหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่มีสิทธิ
ฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔/๒๕๕๙ และที่ ๑๖๙/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาและเป็น
พระลูกวัดของวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่
กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จะรื้อถอนอาคาร
ของวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร และจะทุบทำลายอาคารกุฏิของพระภิกษุ โดยไม่มีอำนาจ
จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง กำหนด
บัญชีโบราณวัตถุสถาน ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของวัดกัลยาณมิตร วรมหาวิหารทุกฉบับ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประกาศโฆษณาขอโทษผู้ฟ้องคดีและ วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่มาเป็นเวลา ๖๖ ปี กรณีไม่ได้ ประกาศขึ้นทะเบียนวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารเป็นโบราณสถาน ทางหนังสือพิมพ์หรือวารสาร ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือวารสารของวัดต่าง ๆ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง กำหนดบัญชีโบราณวัตถุสถาน ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำบัญชีโบราณวัตถุสถานที่อยู่ในประเทศไทยขึ้นไว้ส่วนหนึ่ง ประกอบด้วย โบราณวัตถุสถานในวัดและสถานที่อื่น ๆ ทั้งในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ทั้งหมด ๓๖ แห่ง รวมทั้งโบราณวัตถุสถานของวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารด้วย ซึ่งผู้ที่อยู่ ภายใต้บังคับของประกาศและคำสั่งที่พิพาท คือ วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า วัดมีสองอย่าง (๑) วัดที่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมา (๒) สำนักสงฆ์ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล วรรคสาม บัญญัติว่า เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า เจ้าอาวาส มีหน้าที่ ดังนี้ (๑) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี (๒) ปกครอง และสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม (๓) เป็นธุระในการศึกษา อบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ (๔) ให้ความสะดวกตามสมควร ในการบำเพ็ญกุศล และมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า เจ้าอาวาสมีอำนาจ ดังนี้ (๑) ห้ามบรรพชิตและ คฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด (๒) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด (๓) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่ หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัด หรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษในเมื่อบรรพชิต หรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติดิดคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม จากบทบัญญัติ ของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เจ้าอาวาสมีอำนาจที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในวัด และเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่ในวัดย่อมอยู่ภายใต้อำนาจการบริหาร จัดการดูแลของเจ้าอาวาส รวมถึงผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพระภิกษุที่อาศัยอยู่ในวัด มิได้มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมายหรือสิทธิพิเศษอื่นใดที่จะแสดงเจตนาแทนวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอาศัยอยู่ในอาคารของวัดดังกล่าว แต่สิทธิอาศัยดังกล่าวก็มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดี มีอำนาจที่จะแสดงเจตนาใด ๆ แทนวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารได้ตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดี มิใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารหรือได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทน

วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ผู้ฟ้องคดีจึงยอมไม่อยู่ในบังคับของประกาศกรมศิลปากร ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะเข้ารีตถอนอาคารของ วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๔๙/๒๕๕๙ ที่ ๕๐/๒๕๕๙ ที่ ๕๑/๒๕๕๙ ที่ ๕๒/๒๕๕๙ ที่ ๑๑๒/๒๕๕๙ ที่ ๑๑๓/๒๕๕๙ ที่ ๑๑๔/๒๕๕๙ ที่ ๑๑๙/๒๕๕๙ ที่ ๑๕๕/๒๕๕๙ ที่ ๑๕๖/๒๕๕๙ ที่ ๑๕๗/๒๕๕๙ ที่ ๒๑๘/๒๕๕๙ ที่ ๒๒๑/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๐/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๒/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๓/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๔/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๕/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๖/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๗/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๘/๒๕๕๙ ที่ ๒๓๙/๒๕๕๙ ที่ ๒๔๐/๒๕๕๙ ที่ ๒๔๑/๒๕๕๙ ที่ ๒๔๓/๒๕๕๙ และที่ ๒๔๔/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๓) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำอื่น

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดในฐานะประชาชนชาวไทยผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี ฟ้องว่า มติของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่กำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างราคาก๊าซแอลพีจี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามมติของ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ส่งผลให้สินค้าต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น และทำให้เอกชน รายใหญ่ได้รับประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น นั้น โดยที่มาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนา พลังงานของประเทศ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มอบหมายได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้ใช้อำนาจ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีให้อำนาจหน้าที่



ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมาย กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าตนเป็นประชาชนชาวไทย ผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี จึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องคดีนี้มาในฐานะประชาชนชาวไทยและในฐานะผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี โดยอ้างว่าราคาก๊าซแอลพีจีตามตลาดโลกมิได้มีราคาสูงอย่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติ ซึ่งพิจารณาได้จากใบเสนอราคาซื้อขายก๊าซแอลพีจีที่มีการเสนอขายจริงและซื้อขายได้จริงจากบริษัทต่างประเทศ ๒ บริษัท ซึ่งทั้งสองบริษัทมีราคาส่งถึงประเทศไทยไม่เกิน ๔๐๐ เหรียญสหรัฐ ต่อตัน และสามารถส่งถึงไทยได้หลายแสนตันต่อเดือนในราคาคงที่ทั้งปีไม่เกิน ๔๐๐ เหรียญสหรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการกำหนดราคาต้นทุนเฉลี่ยที่คำนวณได้ ๔๙๘ เหรียญสหรัฐ ทำให้ราคาก๊าซแอลพีจีไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคา ณ โรงกลั่นของโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงเห็นได้ว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมิได้ประสงค์ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาก๊าซแอลพีจีไม่ให้มีราคาสูงกว่าที่เคยกำหนด แต่ประสงค์ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาก๊าซแอลพีจีให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๙/๒๕๕๘)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า การที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นำคลื่นความถี่ย่าน ๙๐๐ เมกกะเฮิรตซ์ ออกประมูลทำให้บริษัท ทีโอทีฯ ได้รับความเสียหาย เนื่องจากเดิมบริษัท ทีโอทีฯ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) นำคลื่นความถี่ข้างต้นไปให้บริการ

โทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากปล่อยให้มีการประมูลคลื่นความถี่ที่พิพาท จะทำให้บริษัท ทีโอทีฯ ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่เดิมและมีผลต่อการด้อยค่าของทรัพย์สินและอุปกรณ์ในระบบที่ได้รับมอบคืนตามสัญญา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดว่าสิทธิการใช้คลื่นความถี่ของบริษัท ทีโอทีฯ สิ้นสุดลงเมื่อใด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยระยะเวลาที่ไม่สามารถใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวให้แก่บริษัท ทีโอทีฯ นั้น โดยที่สหภาพแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง รวมทั้งการดำเนินงานและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างอยู่เท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเห็นได้ว่า การรักษาผลประโยชน์ตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง มิได้ถึงขนาดมีอำนาจกระทำการเป็นนายจ้างหรือฝ่ายบริหารเสียเอง แม้การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการภายนอกองค์กร และมีผลกระทบต่อองค์กรและกระทบต่อเนื่องมาถึงสมาชิกของผู้ฟ้องคดีก็ตาม ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นกรกล่าวอ้างความเสียหายที่มีผลโดยตรงต่อบริษัท ทีโอทีฯ จึงเป็นหน้าที่ของบริษัท ทีโอทีฯ ที่ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี และแม้ผู้ฟ้องคดีอาจจะมีหน้าที่ปกป้องสิทธิประโยชน์ของบริษัท ทีโอทีฯ ซึ่งเป็นนายจ้าง โดยอาจดำเนินการใด ๆ เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ดังกล่าว แต่หน้าที่นั้นย่อมไม่รวมถึงสิทธิในการฟ้องคดีของบริษัท ทีโอทีฯ ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๓/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลเงินอุดหนุนการรักษานกกีแอ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลด่านสวี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร ฟ้องว่า คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอุดหนุนการรักษานกกีแอ่นจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการประมูลเงินอุดหนุนการรักษานกกีแอ่นเพื่อให้สัมปทานเก็บรักษานกกีแอ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชุมพรไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการดำเนินโครงการดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประมูล



เงินอากรรังนกก็แน่นอนและได้เข้าทำสัญญาสัมปทานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีได้เข้าเก็บรังนกก็แน่นอนในปีแรกตามสัญญาไปแล้ว แต่ไม่อาจชำระเงินอากรรังนกในปีดังกล่าวได้ เนื่องจากเกิดสถานการณ์โรคระบาด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ขยายระยะเวลาชำระเงินอากรให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นได้ว่ามูลเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชำระเงินอากรรังนกก็แน่นอนตามข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานเก็บรังนกก็แน่นอนที่ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เกิดจากการดำเนินการประมูลเงินอากรรังนกก็แน่นอนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการประมูลเงินอากรรังนกก็แน่นอนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการดำเนินโครงการดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเพื่อความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่กำหนดวันออกเสียงประชามติโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใน ๗ วัน นับจากวันที่ได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่อง กำหนดวันออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ตามที่กำหนดในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่งผลให้การกำหนดหน่วยออกเสียงและการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิออกเสียงประชามติของผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย จึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ถูกต้องหรือมีคำสั่งว่าการกำหนดวันออกเสียงประชามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นโมฆะ นั้น เห็นว่า โดยที่การกำหนดวันออกเสียงประชามติเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดวันออกเสียงประชามติ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ กำหนดให้วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นวันออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ แล้ว คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ ในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นการขอในเรื่องที่มีการดำเนินการไปแล้ว ซึ่งถึงแม้จะเป็นการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไปก็ตาม แต่การที่มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวันออกเสียง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็โดยเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบกำหนดวันออกเสียง ประชามติ และไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติตามวันเวลาที่กำหนด ซึ่งตามคำฟ้องไม่ปรากฏว่า การประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร เช่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบวันออกเสียงประชามติ ไม่มีสิทธิออกเสียง หรือเสียหายต่อสิทธิอื่นใด ในการออกเสียงประชามติของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ดำเนินการ ให้มีการกำหนดหน่วยออกเสียงประชามติและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง อันเป็น หน้าที่ที่ต้องเนื่องจากการกำหนดวันออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติรวมทั้งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาล ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือ เรียกประชุมใหญ่ประจำปี ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๔ เพื่อเลือกตั้งนายกสมาคม ฟุตบอลแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในวันศุกร์ที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และเพิกถอน มติในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๓ ในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่ให้นาย ว. ได้เป็น นายกสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ นั้น โดยที่มาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ในการประชุมใหญ่ครั้งใด ถ้าได้มีการนัดประชุมหรือการลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคม



หรือบทบัญญัติในส่วนนี้ สมาชิกหรือพนักงานอัยการอาจร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติในการประชุมใหญ่ครั้งนั้นได้ แต่ต้องร้องขอต่อศาลภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงประชาชนธรรมดาและอดีตนักกีฬาฟุตบอล มิได้เป็นสมาชิกของสมาคมตามคำนิยามในข้อ ๖ ของข้อบังคับลักษณะปกครองของสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พุทธศักราช ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งนายกสมาคมฯ และไม่อาจร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๓ ดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของการกีฬาแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่จะมีส่วนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๑/๒๕๕๘)

(๔) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการละเลยต่อหน้าที่

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุข อนามัย และเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกเทศมนตรีตำบลตาเกา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เทศบาลตำบลตาเกา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการประกอบกิจการลานมันฮ้องเต้พีซผล นั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับลานมันฮ้องเต้พีซผลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกลิ่นเหม็นและฝุ่นละอองที่เกิดจากการประกอบกิจการลานมันดังกล่าวตลอดช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวมันสำปะหลัง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประกอบกิจการลานมันฮ้องเต้พีซผลเข้าข่ายเป็นกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ โดยหนังสือที่ส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ แม้จะเป็นเรื่องการคัดค้านการตั้งสถานมันฮ้องเต้พีซผลก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีการกล่าวอ้างว่า การดำเนินกิจการลานมันดังกล่าวจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญในเรื่องกลิ่นเหม็นและฝุ่นละออง กับผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง รวมถึงเจ้าของกิจการลานมันดังกล่าว ได้เริ่มดำเนินกิจการโดยมีการรับซื้อและแปรรูปหัวมันสำปะหลังแล้ว โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีการดำเนินการกับเจ้าของกิจการลานมันดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จะต้องดำเนินการ ตรวจสอบและควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ และตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เพื่อให้การประกอบ กิจการโรงงานข้างต้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อให้เหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น กับผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหมดสิ้นไป โดยหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ไม่ได้ดำเนินการควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวเพื่อให้เหตุเดือดร้อนรำคาญ ในเรื่องกลิ่นเหม็นและฝุ่นละอองหมดสิ้นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มีอยู่ ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๒๔/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจสอบความมีอยู่ของหนังสือ มอบอำนาจให้จัดการหรือดำเนินการและเอกสารหลักฐานตามข้อ ๗ (ค) ของระเบียบคณะกรรมการ กำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จากกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของกองทัพเรือโดยการไฟฟ้าสวัสดิการสัตหีบ แต่ได้รับการปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนกรณีข้างต้นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดส่งเอกสารราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่ วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอข้อมูลข่าวสาร จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน



หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบกับ คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดส่งเอกสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๘)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในพื้นที่ชุมชนตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตรารัต จังหวัดตรารัต ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกใบอนุญาตให้บริษัท ส. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตต่อผู้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในชุมชนท้องถิ่นนั้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคาร รวมทั้งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ดี การฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร อันเนื่องมาจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น ซึ่งกรณีนี้เฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารที่ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือ



เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
เท่านั้น อันเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อหลักฐานตามสำเนา
บัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมีที่อยู่อาศัยในตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด
จังหวัดตราด ซึ่งเป็นท้องที่เดียวกันกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกใบอนุญาตให้บริษัท ส. ก่อสร้าง
อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่แสดงหลักฐานต่อศาลว่า
เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารตามที่ถูกฟ้องคดี
ทั้งสองอนุญาตให้ก่อสร้างหรือไม่ อย่างไร ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นก็ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด
ชี้แจงในประเด็นดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดทำคำชี้แจงต่อศาล นอกจากนี้
ในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกล่าวอ้างแต่เพียงว่ามีที่อยู่อาศัย
หรือประกอบกิจการในตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด เท่านั้น โดยไม่แสดง
หลักฐานว่ามีที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารตามที่ถูกฟ้องคดี
ทั้งสองอนุญาตให้ก่อสร้างแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ชี้แจงหรือแสดงหลักฐานต่อศาลว่าการอนุญาต
ให้ก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดิน
หรืออาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับผลกระทบในเรื่องใด เพียงแต่กล่าวอ้างว่าเป็นผู้ที่อยู่อาศัย
หรือประกอบกิจการในชุมชนตำบลวังกระแจะเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงไม่เป็นผู้ได้รับความ
เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง
ความปลอดภัยของอาคาร การเกิดอัคคีภัย หรือความสะดวกรบกวนการจราจร จากการอนุญาต
ให้ก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่
ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งห้ามมิให้
บริษัท ส. ใช้หรือเข้าไปในอาคาร และให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว นั้น เป็นการกล่าวอ้างว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งห้ามมิให้บริษัท ส. หรือบุคคลใด ๆ ใช้หรือ
เข้าไปในอาคาร และไม่ออกคำสั่งให้บริษัท ส. รื้อถอนอาคาร เนื่องจากการออกใบอนุญาต
ให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ โดยไม่ปรากฏว่า
ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้น
ระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองฯ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี
ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ คส.๑๒/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาเกษตรวิสัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นหลักฐาน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้นัดรังวัดที่ดินดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ลงชื่อรับรองแนวเขตให้ โดยอ้างว่าแนวเขตการปกครองไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบนัดทำการรังวัดที่ดินในวันเดียวกัน โดยได้นัดผู้ฟ้องคดีทำการรังวัดที่ดินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ และช่างรังวัดได้ทำการรังวัดที่ดินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเห็นได้ว่าในวันยื่นฟ้องคดียังไม่มีข้อพิพาทที่เป็นมูลเหตุอันเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการดำเนินการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๗/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลหนองค้างพลู (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ตรวจสอบทะเบียนราษฎรของบ้านเลขที่ซึ่งเป็นสถานที่ที่บุตรชายของผู้ฟ้องคดีถูกจับกุม แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่การจะพิจารณาว่ากรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วย ดังนั้น เมื่ออำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทะเบียนราษฎรเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนราษฎรตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้จึงไม่ได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจสอบความมีอยู่ของหนังสือมอบอำนาจให้จัดการหรือดำเนินการและเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของกองทัพเรือโดยการไฟฟ้าสวัสดิการสัทธิบ แต่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวในความครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะอนุกรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการถึงผู้ฟ้องคดี สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีประกอบกับเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว เชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีเอกสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหานี้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการ

แผ่นดิน

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ไม่ใช่บุคคลใดก็ได้ที่พบเห็นว่ามีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้วจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ทุกกรณี แต่ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวได้อย่างน้อย



จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่า ตนเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นล่าช้าเกินสมควร และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย จำต้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรและนักการเมืองท้องถิ่น เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลบ้านฝาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเอาผิดกับนาย ป. อดีตนายกเทศมนตรีของผู้ถูกฟ้องคดี ภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของนาย ป. ที่สั่งให้อดีตรองนายกเทศมนตรีของผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนตามกฎหมายให้แก่อดีตรองนายกเทศมนตรีดังกล่าว นั้น เห็นว่า หากนาย ป. กระทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็คือผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๖/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีความประสงค์จะวางท่อประปาเพื่อนำน้ำจากแหล่งน้ำใต้ดินมาใช้ในแปลงเกษตรของตน ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีวางท่อประปาในทางสาธารณะได้ นั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ทางสาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะวางท่อประปาพาดผ่านนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ก็ไม่มีอำนาจในการเข้าใช้ประโยชน์ หรือการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้าใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือยอมให้บุคคลอื่นเข้าใช้ที่ดินดังกล่าวโดยไม่หวงกันได้

ก็ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือบุคคลนั้น ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาตตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๐๘/๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ ซึ่งในการขออนุญาตผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยต้องยื่นคำขอตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ซึ่งก็คือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อเสนอเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีหน้าที่ในการรับคำขออนุญาตหรือส่งต่อคำขออนุญาต หรือมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด คงมีหน้าที่เพียงชี้แจงความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้มีการสอบถามเท่านั้น และแม้จะปรากฏต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสำรวจพื้นที่และตรวจสอบแนวเขตการวางท่อแล้ว พบว่าบางส่วนอยู่นอกเขตทางสาธารณะ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อน ส่วนที่อยู่ในเขตทางสาธารณะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างถนน จึงอาจทำให้ท่อเกิดการชำรุดเสียหายและเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างถนนดังกล่าว เห็นควรสร้างถนนให้เสร็จก่อนจึงดำเนินการวางท่อต่อไป กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีผลเป็นการกระทบต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๑/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่รายซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างประจำในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้เท่าเทียมหรือสอดคล้องกับมาตรฐานสำหรับลูกจ้างประจำในสังกัดของส่วนราชการอื่นนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดแล้ว

ส่วนการพิจารณากำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับตำแหน่งลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณากำหนดให้เหมาะสม



กับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอยู่ภายใต้มาตรฐานกลาง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนด ซึ่งไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไป สำหรับตำแหน่งลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับมาตรฐานตำแหน่ง ลูกจ้างประจำของส่วนราชการอื่น อีกทั้ง ลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลแตกต่างกับส่วนราชการอื่น ซึ่งไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป อันเป็นการบริหารงานภายในของผู้ถูกฟ้องคดีโดยเฉพาะ ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีในการ พิจารณาเรื่องดังกล่าวได้

นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงมาตรฐานสำหรับตำแหน่งลูกจ้างประจำในสังกัดองค์การ บริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับลูกจ้างประจำของส่วนราชการอื่น มีลักษณะเป็นเพียงข้อเสนอ ที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของ ลูกจ้างประจำในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้เท่าเทียมหรือสอดคล้องกับมาตรฐานสำหรับ ลูกจ้างประจำในสังกัดของส่วนราชการอื่นเท่านั้น ยังมีได้มีมูลพิพาทใดเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่ราย จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะมิสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และได้รับมอบอำนาจจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ทำสัญญาจ้างศึกษาวิจัยกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวน ๒ โครงการ และทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาวิจัยกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๑ โครงการ นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งการให้เจ้าหน้าที่เบิกจ่ายเงิน ทั้ง ๓ โครงการ ตามระเบียบของทางราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงขณะยื่นคำฟ้อง ปรากฏแต่เพียงว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตกลงรับผลงานของผู้ฟ้องคดี และได้จ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ ให้แก่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่แล้วจำนวน ๑ โครงการ โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงรับผลงานของผู้ฟ้องคดีและจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ตามโครงการเดียวกันในงวดงานอื่น หรือในโครงการที่เหลืออีกแต่อย่างใด อีกทั้ง

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้ตกลงตรวจรับผลงานของผู้ฟ้องคดีและจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เช่นเดียวกัน ดังนั้น แม้ในคำอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ในระหว่างฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญว่าได้ตรวจรับงานโครงการวิจัยงวดที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๙/๒๕๕๘)

**(๕) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากการปฏิบัติหน้าที่
ล่าช้าเกินสมควร**

**(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายฯ**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

**(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายฯ**

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาเกษตรวิสัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีในเวลาภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงยังไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๓/๒๕๕๘)



(๖) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดหาตู้โทรศัพท์สาธารณะรูปแบบใหม่พร้อมอุปกรณ์ไฟฟ้าตามสัญญาธุรกิจโฆษณาบนตู้โทรศัพท์สาธารณะกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สำนักงานเขตราชเทวีส่งเจ้าหน้าที่เข้าทำการรื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ติดตั้งจำนวน ๘ ตู้ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา โดยมีได้แจ้งเตือนการรื้อถอนให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนดำเนินการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณา ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะรื้อถอนเฉพาะป้ายโฆษณาที่อยู่บนตู้โทรศัพท์สาธารณะ มิใช่รื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะทั้งตู้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะทั้งหมดที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีติดตั้งไว้แล้ว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาธุรกิจโฆษณาบนตู้โทรศัพท์สาธารณะกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕ ฉบับ และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำข้อตกลงต่อย้ายสัญญาดังกล่าวกับ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยมีสาระสำคัญของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดหาตู้โทรศัพท์สาธารณะรูปแบบใหม่พร้อมอุปกรณ์ไฟฟ้า และตกลงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการทำธุรกิจโฆษณาบนตู้โทรศัพท์ตลอดระยะเวลาและตามข้อกำหนดและเงื่อนไขแห่งสัญญา ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ หลังจากนั้น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้ทำข้อตกลงโอนสัญญาทำธุรกิจโฆษณาบนตู้โทรศัพท์สาธารณะกับผู้ฟ้องคดีและบริษัท พ. โดยมีสาระสำคัญของ ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงโอนสิทธิในการบริหารสื่อโฆษณาตามสัญญาทำธุรกิจโฆษณา รวมถึงสิทธิและหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหรือเกิดจากสัญญาทำธุรกิจโฆษณาให้แก่ บริษัท พ. (ผู้รับโอนสิทธิ) โดยผู้ฟ้องคดียังไม่หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญาทำธุรกิจโฆษณาบนตู้โทรศัพท์จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด และผู้รับโอนสิทธิหลุดพ้นความรับผิดชอบตามสัญญาแล้ว ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิและหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหรือเกิดจากการทำสัญญาทำธุรกิจโฆษณาจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด และผู้รับโอนสิทธิหลุดพ้น

ความรับผิดชอบตามสัญญาแล้ว ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับตั้งแต่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ เมื่อสำนักงานเขตราชเทวีได้ส่งเจ้าหน้าที่รื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ติดตั้งจำนวน ๘ ตู้ ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา โดยมีได้แจ้งเตือนการรื้อถอนให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนดำเนินการนั้น ย่อมกระทบสิทธิในการทำธุรกิจโฆษณาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๕/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างกับหน่วยงานราชการฟ้องว่า ปลัดกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และประธานกรรมการค่าจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) มีประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๖) ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๗) ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ เพื่อกำหนดค่าแรงขั้นต่ำในจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งทำสัญญากับหน่วยงานราชการในเขตพื้นที่ดังกล่าวก่อนที่จะมีประกาศพิพาทได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากต้นทุนค่าแรงงานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้กระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าก็ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างตามที่หน่วยงานราชการเคยถือปฏิบัติมา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าช่วยกันหรือแทนกันชำระเงินค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้นตามสัญญาจ้าง นั้น เมื่อประกาศคณะกรรมการค่าจ้างที่พิพาททั้งสองฉบับมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ อันมีสภาพเป็นกฎ กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำขอของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นคำขอที่ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒



วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๕๘ และ ที่ ๖๒๗/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีเอกสารสิทธิ ตั้งอยู่ที่บ้านหนองสามคลอง หมู่ที่ ๑๑ ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการขุดลอกสระ (แก้มลิง) ในที่ดินบริเวณหนองสามคลอง อันรวมถึงที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อยู่ด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขุดดินในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ และปรับสภาพที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม รวมทั้งขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยไม่ได้อ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยอมรับในคำให้การว่า ทางราชการได้ยินยอมให้ราษฎรรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำกินในที่ดินพิพาท จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๔ (๒) และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ยอมให้ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำกินในที่ดินพิพาท ดังนั้น ไม่ว่าที่ดินพิพาทจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการทำกินในที่ดินพิพาทย่อมได้รับความคุ้มครอง และถึงแม้ต่อมาจะมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ดังกล่าวให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันมีผลทำให้ที่ดินข้างต้น ตกเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ก็ยังเป็นระยะเวลาหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทได้โต้แย้งคัดค้านการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการขุดลอกสระในที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีนี้ โดยศาลไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า

ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๙)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม (ผู้ถูกฟ้องคดี) รื้อถอนประกาศที่ปักไว้บริเวณหน้าที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๓ และประกาศที่ปักไว้ที่ต้นสนในบริเวณที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๔ ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง อันเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายไว้ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่ดำเนินการนำป้ายประกาศไปปักไว้บริเวณหน้าแปลงที่ดินพิพาท โดยมีข้อความระบุว่า “บริเวณที่ดินแปลงนี้ (ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๓ เลขที่ ๑๓๔ และเลขที่ ๑๓๕) จังหวัดตรังเห็นชอบให้ยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินทั้งสามแปลงแล้ว เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ทำให้บริเวณที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมทั้งหมด ขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นตอนตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลอาสินออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติต่อไป” อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และนำป้ายประกาศทำด้วยแผ่นเหล็กไปปักไว้ที่ต้นสนหน้าแปลงที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๔ โดยมีข้อความระบุว่า “อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ห้ามบุคคลใดเข้าทำการบุกรุก แผ้วถาง กั้นสร้าง ยึดถือครอบครอง หรือทำประโยชน์ใด ๆ หากผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมาย พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔” อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมแต่อย่างใด การปิดป้ายประกาศจึงเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันอุทยานแห่งชาติเพื่อให้บุคคลทั่วไปทราบที่ดินแปลงพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม อยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อให้ที่ดินดังกล่าวกลับคืนสู่สภาพเดิม ป้ายประกาศดังกล่าวจึงเป็นเพียงการแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามหรือผู้ที่กระทำการบุกรุก แผ้วถาง กั้นสร้าง ยึดถือครอบครอง หรือทำประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อันจะเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ยังไม่ได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่ง



ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปกป้องประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๕/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎร หมู่ที่ ๗ ตำบลหนองนาคำ อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดทำโครงการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะประโยชน์โคกบ้านฮ้าง (หนองตะไก้) เพื่อเป็นแหล่งกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการอุปโภคบริโภคให้แก่ราษฎร ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนชื่อป่าหนองบุ ไม่ใช่แหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ดินขึ้นจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนโครงการขุดลอกหนองน้ำดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินที่ได้จากการขายหิน ดิน และต้นไม้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับพื้นที่ที่ทำการขุดลอกให้อยู่ในสภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม รวมทั้งให้ปลูกต้นไม้ยืนต้นทดแทน นั้น เห็นว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดียอมได้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะอ้างว่าเป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในพื้นที่พิพาทก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ไม่ใช่ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ยุติการดำเนินการตามโครงการชดใช้เงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ และปรับพื้นที่พิพาทให้มีสภาพตามเดิม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๓/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอรับการช่วยเหลือกรณีข้าวและต้นยางพาราที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้ถูกน้ำท่วมตามที่จังหวัดยโสธรได้มีประกาศ เรื่อง การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินพื้นที่จังหวัดยโสธร (เพิ่มเติม) (ฉบับที่ ๔) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เกษตรอำเภอมหาชนะชัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และเกษตรจังหวัดยโสธร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไม่รับเรื่องของผู้ฟ้องคดีไว้ดำเนินการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับ



เงินชดเชยจากรัฐบาลกรณีต้นยางพาราที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้ถูกน้ำท่วม จำนวน ๔๖ ไร่ จึงยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และกรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ชำระเงินกรณีน้ำท่วมยางพาราให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น โดยที่หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๕ ซึ่งกำหนดว่า การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ผู้ประสบภัยพิบัติต้องขึ้นทะเบียนก่อนเกิดภัยพิบัติเท่านั้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยยื่นขอขึ้นทะเบียนการปลูกยางพารามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ไม่ผ่านการสำรวจตรวจสอบจากประชาคมหมู่บ้าน เพราะเหตุเป็นที่น้ำท่วมซ้ำซาก กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนการปลูกยางพาราอันจะมีสิทธิขอรับเงินค่าช่วยเหลือกรณีน้ำท่วมสวนยางพาราได้ตามนัยข้อ ๕ ดังกล่าว และเมื่อน้ำท่วมในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ไปแจ้งขอรับเงินกรณียางพาราที่ปลูกไว้ ๔๖ ไร่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจขึ้นทะเบียนขอรับความช่วยเหลือได้ เพราะเหตุยางพาราเป็นพืชซึ่งไม่เหมาะแก่การปลูกในที่นา น้ำท่วม ด้วยคุณสมบัติของต้นยางพาราที่ไม่สามารถอยู่รอดในสภาพน้ำท่วมได้ จึงเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการยื่นคำขอรับความช่วยเหลือกรณีประสบภัยพิบัติ น้ำท่วมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๔/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างกับหน่วยงานราชการฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปลัดกระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ประธานกรรมการค่าจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ไม่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๖) ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๗) ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เช่นเดียวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างตามที่หน่วยงานราชการเคยถือปฏิบัติมา โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าออกคำสั่งหรือออกประกาศกำหนดค่าชดเชยจากการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้นตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว อันเป็นการฟ้องคดีพิพาท



เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ามีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลและรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๕๘ และที่ ๖๒๗/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของ พันตำรวจโท น. มีหนังสือร้องเรียนถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อให้ลงโทษพันตำรวจโท น. ในข้อหามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับหญิงอื่น และร้องเรียนผู้บังคับบัญชาให้โยกย้ายพันตำรวจโท น. รวมทั้งร้องเรียนกรณีผู้บังคับบัญชาลงโทษพันตำรวจโท น. เพียงโทษกักขัง ๓๐ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรจะต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เห็นควรยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อมาตรา ๒๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการไว้พิจารณา หรือหากมีการรับไว้ก็ต้องยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ดังนั้น เรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องว่าการยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๘)



(๗) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ จากสัญญาทางปกครอง

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีกรมศุลกากร (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาทำสัญญาจ้างให้บริษัท อ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างอาคารที่ทำการศูนย์ราชการชายแดนสุโขทัยโก-ลก พร้อมสิ่งปลูกสร้างประกอบ ณ ด้านพรมแดนสุโขทัยโก-ลก ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินค่าจ้างที่สูงขึ้นพร้อมดอกเบี้ยจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานก่อสร้างต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามสัญญา โดยการยุติข้อโต้แย้งนั้นเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๐/๒๕๕๙)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้ารายย่อยและเป็นผู้จองแผงค้าฟ้องโต้แย้งสัญญาเช่าช่วงที่ดินระหว่างกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กับบริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อจัดให้มีตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒) โดยฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าสัญญาเช่าช่วงที่ดินดังกล่าวเป็นโมฆะ นั้น เมื่อในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติให้ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้จะต้องเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาที่พิพาทนั้นด้วย ซึ่งโดยหลักแล้วจะมีเพียงคู่สัญญาเท่านั้นที่จะมี



ข้อโต้แย้งกันในสัญญา นั้น ๆ ได้ ดังนั้น แม้ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้จองและเช่าแผงคำตามสัญญาจองและเช่าแผงคำระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อสัญญาจองและเช่าแผงคำดังกล่าวไม่ได้มีความเกี่ยวพันกับสัญญาเช่าช่วงที่ดินระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด และมีได้เป็นคู่สัญญาในสัญญาเช่าช่วงที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๕/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตามสัญญาจ้างปฏิบัติงานสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขที่ทำไว้กับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องโต้แย้งการประชุมคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขซึ่งมีมติที่ประชุมให้ยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข นั้น เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ขอให้ศาลตรวจสอบและเพิกถอนกระบวนการดำเนินการเพื่อปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งและบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะถูกเลิกจ้างก่อนหมดสัญญาจ้าง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยังไม่ได้มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ได้มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีในคราวประชุมหลังจากนั้น และได้มีหนังสือบอกเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีในวันเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๑/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยได้รับการสนับสนุนส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้าแบบ Adder ต่อมา คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (ไม่รวมพลังงานแสงอาทิตย์) ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากแบบ Adder เป็น Feed-in Tariff (FiT) พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ โดยมีข้อกำหนดว่าไม่ให้ใช้บังคับกับโครงการที่ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในแบบ Adder ที่ได้จ่ายไฟฟ้าเข้าระบบแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับค่าไฟฟ้า

แบบ Adder ไม่มีสิทธิขอปรับเปลี่ยนไปเป็นแบบ Feed-in Tariff (FiT) ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ฟ้องคดีจากแบบ Adder เป็นแบบ Feed-in Tariff (FiT) มีกำหนด ๒๐ ปี โดยไม่รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไฟฟ้าเข้าระบบแล้วจนถึงวันที่มีประกาศ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายเงินค่าไฟฟ้าส่วนเพิ่มจากแบบ Adder เป็น Feed-in Tariff (FiT) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อ ๔ ของประกาศที่พิพาทกำหนดว่า ไม่ให้ใช้บังคับกับโครงการที่ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในแบบ Adder ที่ได้จ่ายไฟฟ้าเข้าระบบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้าในแบบ Feed-in Tariff (FiT) ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่ได้เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะคู่สัญญา หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่อย่างใด อีกทั้งการแก้ไขข้อสัญญาระหว่างคู่สัญญาก็เป็นเรื่องความสมัครใจของคู่สัญญา ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการนอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่กำหนดในสัญญาหรือแก้ไขสัญญาได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายเงินค่าไฟฟ้าส่วนเพิ่มจากแบบ Adder เป็น Feed-in Tariff (FiT) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๕๙)

(๘) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำที่เป็นความรับผิดชอบอื่น

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีฟ้องขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และอธิบดีกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ชำระค่าทดแทนที่ดินและค่าทดแทนต้นไม้เพิ่มขึ้นจากการเวนคืน นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ถูกเวนคืนดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จำต้องมีค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ



โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๖/๒๕๕๘**)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ตำบลตะเคียนราม อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากการถูกเขต การก่อสร้างโครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกฐู นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าทำการก่อสร้าง ซึ่งมีสิทธิได้รับเงิน ค่าขนย้าย (ที่ดิน) ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ เช่นเดียวกับราษฎร รายอื่น ๆ ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งที่อยู่ในเขตหรือนอกเขต สงวนหวงห้ามของทางราชการ แต่อยู่ในเขตการก่อสร้างระบบส่งน้ำห้วยดีกฐู โดยได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าทำการก่อสร้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกฐู กำหนดและ จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แต่ได้กำหนดและจ่ายเงิน ค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรรายอื่น ๆ ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท กรณีจึงเป็นการปฏิบัติต่อ ผู้ฟ้องคดีแตกต่างกับที่ปฏิบัติต่อราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างการชลประทาน เดียวกันอีกจำนวนหนึ่งไปในทางที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เท่าเทียมกัน กับราษฎรรายอื่น และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าว อีกทั้ง การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจได้รับโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำดังกล่าว ของผู้ถูกฟ้องคดี ก็จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีควรมีควรได้ เท่าเทียมกับราษฎรรายอื่นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (**คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๖/๒๕๕๘**)

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๙) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำในกรณีอื่น ๆ

(ก) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(ข) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ซึ่งเป็นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓) ซึ่งเป็นสมาคมเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในการประชุมครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๙ ที่มีมติให้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ รวมทั้งขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว นั้น เห็นว่า ในส่วนของมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อนที่จะมีการออกประกาศพิพาท มติดังกล่าวจึงเป็นการพิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามรายจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วนกรณีของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น เห็นว่า ข้อ ๔ ของประกาศที่พิพาทเป็นการกำหนดวิธีการในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียง



ประชามติที่สามารถดำเนินการได้ โดยใช้คำว่า “เช่น” และกำหนดตัวอย่างวิธีการแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงประชามติไว้ ๖ ประการ วิธีการแสดงความคิดเห็นตามประกาศดังกล่าวจึงเป็นเพียงคำแนะนำและการยกตัวอย่างวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าประชาชนสามารถดำเนินการได้เท่านั้น โดยไม่มีลักษณะบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติแต่อย่างใด ซึ่งนอกจากวิธีการดังกล่าวแล้ว ประชาชนย่อมสามารถแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีการอื่นได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

สำหรับข้อ ๕ ของประกาศที่พิพาท ซึ่งกำหนดห้ามการกระทำต่าง ๆ รวม ๘ ประการ คือ (๑) การสัมภาษณ์ผ่านสื่อ (๒) การนำเข้าหรือส่งต่อข้อมูล (๓) การทำหรือส่งสัญลักษณ์หรือเครื่องหมาย (๔) การจัดเวทีสัมมนา อภิปราย โดยกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรที่ประกอบกิจการด้านสื่อสารมวลชนตามกฎหมายเข้าร่วม (๕) การชักชวนให้ใส่เสื้อหรือติดป้าย เข็มกลัด ธง ริบบิ้น หรือเครื่องหมายที่แสดงสัญลักษณ์ความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการขาย การแจกจ่ายสิ่งของดังกล่าวในลักษณะรณรงค์ทั่วไป (๖) การแจกเอกสาร ใบปลิว หรือแผ่นพับ (๗) การรายงานข่าวหรือการจัดรายการของสื่อมวลชน (๘) การรณรงค์เพื่อให้เกิดการคล้อยตามของคนในสังคม และการกระทำที่เป็นข้อห้ามดังกล่าวประกอบด้วยลักษณะอื่น ๆ ด้วย คือ เป็นข้อความอันเป็นเท็จ หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกกระดม หรือข่มขู่ หรือการชุมนุมทางการเมือง หรือสร้างความวุ่นวายในสังคม หรือขัดขวางการออกเสียง โดยประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงผลหรือโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศนี้ และไม่ได้อ้างถึงมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นบทอาศัยอำนาจและเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษอาญาแต่อย่างใด รวมทั้งการกระทำตามข้อห้ามดังกล่าวไม่มีโทษทางอาญา อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำตามข้อ ๕ ของประกาศพิพาทจะไม่ใช่ความผิดอาญา แต่หากการกระทำดังกล่าวสอดคล้องกับองค์ประกอบของความผิดอาญาตามกฎหมายอื่น การกระทำข้างต้นย่อมเป็นความผิดอาญา ดังนั้น ข้อ ๕ ของประกาศพิพาทจึงเป็นเพียงคำแนะนำทั่วไปหรือตัวอย่างที่อธิบายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก่อความวุ่นวาย ซึ่งจะทำให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยก่อนการออกเสียงประชามติเท่านั้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องไม่อาจใช้ประกาศพิพาทเป็นหลักเกณฑ์ในการตีความว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวเป็นความผิดอาญาได้ ประกาศพิพาทจึงไม่ใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียงประชามติ

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่าถูกจับกุมเนื่องจากเผยแพร่เอกสารและใบปลิวความเห็นแย้งเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ถูกเจ้าพนักงานตำรวจห้ามแจกสื่อที่แสดงถึงความไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ไม่แน่ใจว่าจะสามารถทำกิจกรรมประกวดออกแบบเสื้อรณรงค์การทำประชามติได้หรือไม่นั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ได้ถูกดำเนินคดี แต่มีการดำเนินคดีกับสมาชิกในกลุ่มขบวนการประชาธิปไตยใหม่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ กรณีจึงมิใช่การดำเนินคดีเนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนประกาศที่พิพาท และหากผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามรายเห็นว่าได้กระทำการฝ่าฝืนประกาศพิพาทโดยไม่ได้ทำความผิดต่อกฎหมายอื่น แต่ถูกห้ามกระทำการหรือถูกดำเนินคดี ก็ต้องโต้แย้งหรือดำเนินการตามสิทธิของตน ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางแนวทางไว้ว่า หากจะเกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจตีความขยายขอบเขตของถ้อยคำดังกล่าวจนอาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว ย่อมฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับกรณีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดให้มีรายการ “๗ สิงหา ประชาชนดีร่วมใจ” ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์และสถานีวิทยุกระจายเสียง ไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญ คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นเพิ่มเติม คำอธิบายหลักการและเหตุผลของประเด็นเพิ่มเติม กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงและการจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๙ เนื่องจากไม่ได้ให้โอกาสแก่ภาคประชาสังคมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกันนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญ คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นเพิ่มเติม คำอธิบายหลักการและเหตุผลของประเด็นเพิ่มเติม กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงและการจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ฯ แล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นเพิ่มเติม พร้อมคำอธิบายหลักการและเหตุผลรวมทั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการทั่วไปโดยกฎหมายและระเบียบดังกล่าวประสงค์ที่จะให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการจัดสรรเวลาเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ความคิดเห็นโดยสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง รวม ๑๓ ครั้ง ในจำนวนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีเวลาในการชี้แจงกระบวนการและขั้นตอนของการออกเสียงประชามติ



จำนวน ๒ ครั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับการจัดสรรเวลาเพื่อชี้แจงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ครั้ง และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับการจัดสรรเวลาเพื่อชี้แจงคำถามพ่วงจำนวน ๒ ครั้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าในส่วนที่เหลืออีก ๖ ครั้ง เป็นเรื่องของสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐในการนำเสนอเนื้อหาของหมวดต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ การที่จะเชิญผู้ใดเป็นดุลพินิจของแต่ละสถานี หากมีความไม่เหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถประสานไปยังสถานีให้พิจารณาบุคคลอื่นได้ โดยในวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ การดำเนินการของแต่ละสถานียังสามารถจัดให้เกิดความเหมาะสมได้อีก โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถประสานการดำเนินการของสถานีให้มีความเท่าเทียมและมีความเหมาะสมขึ้นได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถอ้างถึงข้อเท็จจริงที่ยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๕๙)

๒) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

(๑) หน่วยงานทางปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐ

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดในฐานะประชาชนชาวไทยผู้ใช้ก๊าซแอลพีจีฟ้องว่า มติของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่กำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างราคาก๊าซแอลพีจี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ส่งผลให้สินค้าต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น และทำให้เอกชนรายใหญ่ได้รับประโยชน์ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นนั้น โดยที่มาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ

เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมายได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมาย กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าตนเป็นประชาชนชาวไทย ผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี จึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องคดีนี้มาในฐานะประชาชนชาวไทยและในฐานะผู้ใช้ก๊าซแอลพีจี โดยอ้างว่าราคาก๊าซแอลพีจีตามราคาในตลาดโลกมิได้มีราคาสูงอย่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติ ซึ่งพิจารณาได้จากใบเสนอราคาซื้อขายก๊าซแอลพีจีที่มีการเสนอขายจริงและซื้อขายได้จริงจากบริษัทต่างประเทศ ๒ บริษัท ซึ่งทั้งสองบริษัทมีราคาส่งถึงประเทศไทยไม่เกิน ๔๐๐ เหรียญสหรัฐ ต่อตัน และสามารถส่งถึงไทยได้หลายแสนตันต่อเดือนในราคาคงที่ทั้งปีไม่เกิน ๔๐๐ เหรียญสหรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการกำหนดราคาต้นทุนเฉลี่ยที่คำนวณได้ ๔๙๘ เหรียญสหรัฐ ทำให้ราคาก๊าซแอลพีจีไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคา ณ โรงกลั่นของโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงเห็นได้ว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมิได้ประสงค์ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาก๊าซแอลพีจีไม่ให้มีราคาสูงกว่าที่เคยกำหนด แต่ประสงค์ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาก๊าซแอลพีจีให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๙/๒๕๕๘)

(๓) คณะบุคคล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๔) ชุมชน

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)



และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะซึ่งมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนตำบลวังกระแจะ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลหรือคำชี้แจง อันเป็นสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น โดยที่สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นหลักคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งสิทธิของชุมชนในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เป็นคดีปกครอง อย่างน้อยต้องเป็นชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมีที่อยู่อาศัยในตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด อันเป็นท้องที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกข้อบัญญัติที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชุมชนตำบลวังกระแจะอันเนื่องมาจากการออกข้อบัญญัติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการผังเมือง การคมนาคมและขนส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับจำต้องมีคำบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๒/๒๕๕๙)

(๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๒ กรณีที่กฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ การขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ

๑.๒.๑ กรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล

๑) กรณีที่มีผลบังคับเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
อยู่แล้ว

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีเทศบาลนครปากเกร็ด (ผู้ร้อง) ยื่นคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำการรื้อถอนอาคารของผู้ถูกร้องที่ดัดแปลงบางส่วนให้เป็นไปตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากผู้ถูกร้องนำรถยนต์มาจอดขวางประตูทางเข้าบ้าน และมีการคล้องกุญแจด้านนอกปิดรั้วบ้านไว้ โดยไม่ยินยอมและขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่ของผู้ร้องเข้าทำการรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงต่อเติม นั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกร้องหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวจะมีพฤติการณ์จงใจขัดขวางการบังคับตามคำสั่งของผู้ร้องก็ตาม แต่ผู้ร้องก็ชอบที่จะใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้เองอยู่แล้วตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นขั้นตอนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้แล้ว คำขอในส่วนนี้ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับให้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๔/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี)
ฟ้องขอให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าถึงการใช้



และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดี โดยจัดทำ Office Data และเปิด Translator เพื่อให้เลขหมายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) อนุมัติจัดสรรให้ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐ เลขหมาย ใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว ดังนั้น ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ถ้ามีกรณีจำเป็น กทช. อาจสั่งให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไปพลางก่อนได้ตามความในมาตรา ๒๖ วรรคสอง หรือเมื่อ กทช. มีคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำสัญญาดังกล่าวหรือสั่งให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแล้ว หากปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ กทช. ย่อมมีอำนาจบังคับทางปกครองกับผู้รับใบอนุญาตดังกล่าว โดยดำเนินการตามหมวด ๙ ว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ โดยเป็นอำนาจของเลขาธิการ กทช. ที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ จึงเห็นได้ว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาล มีคำสั่งให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดีกับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขอให้ กทช. ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ มีคำสั่งให้เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมดังกล่าวเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อยู่แล้ว จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗๒/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสูงตั้งอยู่บนที่ดินในซอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร ฟ้องว่า ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการรुक้าเขตทางสาธารณสุขประโยชน์ในซอยร่วมฤดี ขอให้ศาลเดินเผชิญสืบเพื่อพิสูจน์ทราบถึงการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง นั้น เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คำขอทำคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องเป็นคำขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ศาลเดินเผชิญสืบเพื่อพิสูจน์ทราบถึงการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการขอให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาได้ตามความเหมาะสมตามมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำขอทำคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมิใช่คำขอที่ศาลจะต้องกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๙)

๒) กรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือกรมป่าไม้ที่อนุมัติโครงการป่าชุมชนบ้านยางโพน หมู่ที่ ๓ ตำบลศรีมงคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และประกาศจังหวัดกาญจนบุรีที่กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ดำเนินโครงการป่าชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังใหญ่ และป่าแม่น้ำน้อย และป่าหนองรี เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวทับซ้อนกับพื้นที่ตามคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ของสหกรณ์การเกษตรซึ่งทำสัญญาร่วมธุรกิจกับผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏว่าในวันที่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ระยะเวลาดำเนินการโครงการป่าชุมชนบ้านยางโพนที่พิพาทได้สิ้นสุดลงแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับให้เพิกถอนหนังสือกรมป่าไม้และประกาศจังหวัดกาญจนบุรีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เพื่อขอทราบมาตรฐานเครื่องโทรศัพท์และรายละเอียดเกี่ยวกับแบตเตอรี่ของโทรศัพท์ ยี่ห้อ True รุ่น True Super I แต่ สคบ. แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดย สคบ. จะส่งเรื่องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา และหากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วผลเป็นประการใด จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเอง นั้น เป็นกรณีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาท



ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนด คำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า จากการตรวจสอบ เครื่องโทรศัพท์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณา ผลปรากฏว่าเครื่องโทรศัพท์รุ่นดังกล่าวผ่านการ ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานแล้ว แต่ในส่วนของแบตเตอรี่นั้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการ ตรวจสอบ คือ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังกล่าวอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๖/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่พักชื่อ ทับเทวัญ รีสอร์ท ตำบล เชื้อนอุปรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลเชื้อนอุปรัตน์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) และห้ามบุคคลใด ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่กระทำผิดตามมาตรา ๔๐ (๒) (กรณีที่ทำ โดยไม่ได้รับอนุญาต) และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ (กรณีทำการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารกระทำโดยไม่ได้รับใบอนุญาต) นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริง ตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเทศบาลตำบลเชื้อนอุปรัตน์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตเทศบาลหรือราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า คำสั่ง ทั้งสองคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่พิพาทในคดีนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการแจ้งคำสั่ง ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และใช้แบบคำสั่ง ไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเพิกถอนคำสั่งทั้งสองคำสั่ง พร้อมทั้ง แจ้งผลการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี คัดค้านหรือทักท้วงว่าคำสั่งข้างต้นยังไม่ถูกเพิกถอน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำสั่ง ที่พิพาททั้งสองคำสั่ง จึงมีผลให้คำสั่งดังกล่าวสิ้นผลไป เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงหมดสิ้นไป ไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องออกคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๑๙/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ลาศึกษาตามสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาหรือฝึกอบรบภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ที่ทำไว้กับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) จำนวน ๓ ฉบับ กระทำผิดสัญญา เนื่องจากภายหลังสำเร็จการศึกษาและปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญา ได้ขอลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาทั้ง ๓ ฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินทุนและเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะตามสัญญาฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ โดยไม่ได้ชำระเงินทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาฉบับที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินทุนและเบี้ยปรับในส่วนที่ยังค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อศาลปกครองสูงสุดตามคำแก้อุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว อันอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถยุติเรื่องได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้ อีกต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตบางกอกน้อย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองจำนวน ๔ รายการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอให้พิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้วแต่มิได้ดำเนินการใด ๆ เช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่สำนักงานเขตบางกอกน้อยได้รับหนังสือร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้จัดส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการของสำนักงานเขตบางกอกน้อยพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผลการพิจารณาเห็นว่าเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีขอคัดถ่ายเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและสิทธิของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าตัวยังมิได้ให้ความยินยอมและยังไม่ทราบว่าจะต้องถูกเปิดเผย



ต่อบุคคลอื่นตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานเขตบางกอกน้อยจึงได้มีหนังสือถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเพื่อสอบถามความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งต่อมาบุคคลข้างต้นมีหนังสือถึงสำนักงานเขตบางกอกน้อยแจ้งว่าไม่ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลบางรายการที่เป็นของตน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ด้วยเหตุที่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่นซึ่งเจ้าของข้อมูลยังมีได้ให้ความยินยอม จึงพิจารณาไม่คัดถ่ายข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการแจ้งผลการพิจารณาตามคำขอให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แม้ว่าจะเป็นคำสั่งปฏิเสธมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็ตาม ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งข้างต้นตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวน ๔ รายการ นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการร้องเรียนว่าไม่ได้รับเอกสารตามคำขอตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงได้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและแนะนำการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการใด ๆ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ติดตามและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังมีได้ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบดังกล่าว จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่ามีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับการนั้นแล้วตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ดังนั้น การกระทำพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงได้สิ้นสุดลงแล้ว และศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขออีกต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฟ้องว่า ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ มีข้อกำหนดที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการกำหนดฐานในการคำนวณเพื่อการเลื่อนเงินเดือนไม่ได้กำหนดจากอัตราเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจริง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนเงินเดือนน้อยกว่าที่พึงจะได้รับ และมีผลทำให้จำนวนบำเหน็จบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับลดน้อยลง จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) แก้ไขประกาศฉบับดังกล่าว โดยให้ใช้อัตราเงินเดือนที่ได้รับจริงเป็นฐานในการคำนวณเพื่อการเลื่อนเงินเดือน นั้น กรณีฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับฐานในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือนและออกหลักเกณฑ์ใหม่โดยให้ใช้อัตราเงินเดือนที่ได้รับจริงเป็นฐานในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ และให้ยกเลิกประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเหตุแห่งข้อพิพาทและวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีนี้แล้ว เหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีนี้จึงหมดสิ้นไปแล้ว อีกทั้งไม่มีวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อมีคำพิพากษาในประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดีนี้อีกต่อไป และมีผลให้ไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่น ๆ ตามคำฟ้องซึ่งเป็นเนื้อหาแห่งคดีที่จะต้องพิจารณาในลำดับต่อไป หากมิได้จำหน่ายคดี

สำหรับประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามีสาระสำคัญที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่นเดียวกับประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ



พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่ถูกยกเลิก เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงยังไม่หมดสิ้นไป นั้น เห็นว่า ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวถือเป็นเหตุที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีแล้ว มูลเหตุอันเป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีและวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีจึงเป็นคนละกรณีกัน หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะนำเหตุดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีใหม่ตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๙๑/๒๕๕๘**)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงนามในหนังสือเสนอขอรับการประเมินเพื่อปรับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสูงขึ้นหนึ่งระดับ เป็นกรณีพิเศษ เพื่อที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพชรบูรณ์จะได้พิจารณาประเมินตัวชี้วัดต่อไป อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งและค่าตอบแทนในตำแหน่งที่ขอปรับปรุง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในบันทึกขออนุมัติให้ปรับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาสูงขึ้นหนึ่งระดับ เป็นกรณีพิเศษ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่อไปจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกและเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๘) ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา ที่ ๕๕๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ แล้ว เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมหมดสิ้นไป จึงไม่มีข้อพิพาทที่ศาลจะดำเนินกระบวนการพิพากษาและออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีก (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๒๔/๒๕๕๙**)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญผู้เคยดำรงตำแหน่งในสายงานสารวัตรศุลกากร ระดับ ๗ สังกัดกรมศุลกากร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อธิบดีกรมศุลกากรได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร ระดับชำนาญการ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีมติอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติในเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่างไปจาก

คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งได้เป็นการเฉพาะคราวในครั้งแรกของแต่ละบุคคล ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้นได้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๑๑ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ยกเลิกมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๑๑ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า สิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับตามหนังสือทั้งสองฉบับแรก คือ มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้แล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น โดยแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติอนุมัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกรณีดังต่อไปนี้ ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น สามารถเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้... (๒) ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และเคยดำรงตำแหน่งในระดับ ๗ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้นดังกล่าว จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ เช่นเดียวกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๑๑ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้นอีกครั้งหนึ่ง กรณีจึงถือได้ว่า สิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้สูญเสียไปได้กลับคืนมาแล้ว ดังนั้น ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗



เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตราฐานกำหนดตำแหน่ง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงหมดสิ้นไปแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องไปว่ากล่าวเป็นคดีอื่นต่างหาก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๒๖/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศผลการทดสอบข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำปี ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการทดสอบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศดังกล่าว และหากผู้ฟ้องคดีผ่านการทดสอบ ขอให้ศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องในคราวแต่งตั้งวาระประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น เมื่อปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๕๙ เรื่อง การคัดเลือกหรือการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ระบุว่า โดยที่ในการคัดเลือกและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ประกาศ และคำสั่งหลายฉบับ ซึ่งต่างมีกระบวนการและขั้นตอนที่แตกต่างกัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจเป็นไปอย่างต่อเนื่องอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งอันจะเป็นประโยชน์ต่องานการบริหารราชการแผ่นดินและกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ ข้อ ๑ ให้บรรดาการคัดเลือกหรือการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องที่ได้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ข้อ ๒ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศผลการทดสอบข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำปี ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ได้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖/๒๕๕๙ เรื่อง การคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ประกาศผลการทดสอบข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวน ผู้ทรงคุณวุฒิที่พิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อีกต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๑๘/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้คืนสถานะ ศักดิ์ศรี และเกียรติภูมิของผู้ฟ้องคดีสู่ฐานะเดิม นั้น เมื่อในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของศาลปกครองชั้นต้นปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงสอดคล้องกันว่า ก.พ.อ. พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งลงโทษดังกล่าว และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสองฉบับโดยชอบแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีในข้อหานี้อีกต่อไป โดยเมื่อคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ถูกเพิกถอนแล้ว ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษปลดออกจากราชการมาก่อน สถานะ ศักดิ์ศรี และเกียรติภูมิของผู้ฟ้องคดีจึงกลับคืนสู่ฐานะเดิม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๑๖/๒๕๕๙)

๓) กรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าการกำหนดค่าบังคับตามคำขอไม่เป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๑.๒.๒ กรณีที่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล

๑) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่กำหนดคำบังคับได้

(๑) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับโดยการสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

ก) กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

ข) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่ง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยเก้ารายซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพาะเลี้ยงหอยนางรมในท้องที่หมู่ที่ ๑ ตำบลซากพง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง โดยมีการจัดตั้ง เป็นวิสาหกิจชุมชนเพาะเชื้อหอยนางรมคลองลาวน ตำบลซากพง ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง ให้รื้อถอนฟาร์มหอยนางรมในลำคลองลาวน ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ นั้น โดยที่ ประกาศดังกล่าวกระทำด้วยการปิดประกาศบริเวณลำคลองลาวนเพื่อให้ผู้เพาะเลี้ยงหอยนางรม ในลำคลองลาวนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่เกิดขวางการใช้ประโยชน์ในลำคลองลาวนออกไป พร้อมทั้ง แจ้งสิทธิแก่บุคคลผู้เพาะเลี้ยงหอยนางรมว่า หากประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งฉบับนี้ สามารถยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์ให้ประกาศข้างต้นเป็นคำสั่งทางปกครอง อีกทั้ง ประการพิพาท เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเฉพาะกลุ่มบุคคลผู้เพาะเลี้ยง หอยนางรมบริเวณลำคลองลาวน หมู่ที่ ๑ ตำบลซากพง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เท่านั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงเชื้อหอยนางรมในลำคลอง ลาวนโดยได้รวมตัวกันเป็นชุมชนเพาะเลี้ยงหอยนางรมซึ่งอยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศอันเป็น เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาล

กำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๖/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าเป็นหุ้นส่วนกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารบ้านแถวจำนวน ๓ คูหา แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหนังสือยินยอมให้ทำการปลูกสร้างอาคารในที่ดินมาให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อ และนำหนังสือดังกล่าวไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ให้ออกใบอนุญาตเป็นชื่อของตน นายกเทศมนตรีตำบลสันทรายหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไปยื่นขอทะเบียนบ้านโดยมีชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของบ้าน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอทะเบียนบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำไปขอใช้ไฟฟ้าและน้ำประปาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าและประปาแจ้งว่าการขอใช้ไฟฟ้าและน้ำประปาจะต้องยื่นทะเบียนบ้านประกอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวเพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้นำเอกสารการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไปเพิกถอนชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากการเป็นเจ้าของบ้านอาคารทั้ง ๓ คูหา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเปลี่ยนชื่อผู้ขออนุญาตก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาเป็นผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเปลี่ยนชื่อในขณะที่ใบอนุญาตยังมีผลใช้บังคับ แต่ขณะนี้ล่วงเลยเวลาแล้วและมีได้มีการต่ออายุใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและทะเบียนบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและทะเบียนบ้านอาคารทั้ง ๓ คูหาดังกล่าว นั้น โดยที่การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และการออกบ้านเลขที่เป็นการอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะก่อสร้างอาคารตามที่ได้รับอนุญาตและได้รับเลขประจำบ้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวและมีชื่อผู้ยื่นคำขอมีบ้านเลขที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่การออกบ้านเลขที่และการก่อสร้างอาคารดังกล่าวตั้งอยู่บนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการที่ผู้ฟ้องคดี



อ้างเหตุแห่งการฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและออกทะเบียนบ้านให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการออกใบอนุญาตและออกทะเบียนบ้านดังกล่าว จำต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและทะเบียนบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแม้ว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พิพาทจะสิ้นผลใช้บังคับแล้วในขณะที่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ก็เป็นการสิ้นผลในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่สามารถก่อสร้างอาคารต่อไปได้ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวเท่านั้น โดยผลของการออกใบอนุญาตและออกทะเบียนบ้านยังมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเป็นเจ้าของอาคารที่ก่อสร้างอันเป็นการรบกวนสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ต่อศาล ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้มีผลย้อนหลังหรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณีตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลเวียงเชียงของที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานปลาน้ำจืด ใช้คำสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดจากการดำเนินโครงการก่อสร้างดังกล่าวโดยไม่ชอบ นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลเวียงเชียงของเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ โดยได้กล่าวอ้างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายดังกล่าวด้วย ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่านอกจากผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีวัตถุประสงค์ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ข้างต้นด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งสอบผ่านข้อเขียนในการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่ไม่ผ่านการตรวจร่างกายและสอบสัมภาษณ์ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับผู้ฟ้องคดีเข้าเรียนในคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในปีการศึกษา ๒๕๕๔ โดยไม่ต้องสอบข้อเขียน นั้น แม้ว่าคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจะเป็นคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับในลักษณะที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะดำเนินการให้ได้ก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายที่จะโต้แย้งคัดค้านประกาศมหาวิทยาลัยขอนแก่น ฉบับที่ ๖๑๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ที่ประกาศผลการตรวจร่างกายและสอบสัมภาษณ์ที่ไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด ซึ่งศาลมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งได้ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อประกาศฉบับพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งมีใช่เป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวก็ตาม แต่โดยความมุ่งหมายแล้ว ย่อมแปลความหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะอุทธรณ์คัดค้านผลการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาในคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่า การอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแล้ว และเมื่อต่อมาคณบดีฯ ได้นำคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะแพทยศาสตร์ โดยที่ประชุมมีมติว่าไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งก็ได้ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่มีไปถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ทบทวนผลการประกาศดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการประชุมคณะกรรมการประจำคณะแพทยศาสตร์ที่ไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้แล้ว และเมื่อภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวก็ได้นำคดี



มาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบพิพาท แม้ในคำฟ้องจะมีได้ระบุคำขอให้ศาลเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย แต่ก็ยอมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยมีวัตถุประสงค์ ขอให้ศาลแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี โดยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบคัดเลือกดังกล่าว และยอมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๒๒/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีตำรวจภูธรภาค ๕ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรจะได้รับแต่งตั้งโดยให้มีผลย้อนหลัง นับแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เช่นเดียวกับผู้สอบคัดเลือกได้รายอื่น ๆ จึงฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ดังกล่าว เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับวันที่ ได้รับการแต่งตั้ง และแก้ไขให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะนำคดี มาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า คณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ และได้แจ้ง ผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ ชั้นสัญญาบัตรตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป แม้ในคำขอท้ายฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๕ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ วันที่ที่ได้รับการแต่งตั้งและแก้ไขให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่เมื่อในคำบรรยายฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยกคำร้องอุทธรณ์ พร้อมทั้ง ได้ระบุตัวผู้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า การฟ้องของ ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้ภายในระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๕๙)

ค) กรณีมีคำขอให้สั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติที่ตั้งหอพักนักศึกษา โดยไม่มีใบอนุญาต จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบและดำเนินการคดีกับมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดในโครงการเมืองทองบางนา ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับอาคารของมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และเป็นผู้นำเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษกรณีมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติฝ่าฝืนกฎหมายต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาตามข้อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว และคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบการดำเนินการจัดตั้งหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติในกรณีนี้พอแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสูงตั้งอยู่บนที่ดินในซอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการรักษาเขตทางสาธารณสุขประโยชน์โดยเรียกคืนเขตทางสาธารณสุขประโยชน์จาก



ผู้ที่รุกร้าชอยร่วมฤดีเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของอาคารที่ตั้งอยู่ในชอยร่วมฤดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาและเรียกคืนเขตทางสาธารณประโยชน์จากผู้รุกร้าชอยร่วมฤดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องมีค่าบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง (๑๐) ประกอบกับมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจสอบความมีอยู่ของหนังสือมอบอำนาจให้จัดการหรือดำเนินการและเอกสารหลักฐานตามข้อ ๗ (ค) ของระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของกองทัพเรือโดยการไฟฟ้าสวัสดิการสัตหีบ แต่ได้รับการปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนกรณีข้างต้นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดส่งเอกสารราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น คำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๘)

(๓) คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามรายซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ่ายเงินค่าทดแทนและค่าเสียหายเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามรายจากการกำหนดเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ขยายแดน (บริเวณจังหวัดน่าน)-น่าน ๒ ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามราย นั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้กับผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๒/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีฟ้องว่า การที่เทศบาลนครสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง ในที่ดินบริเวณหลังท่าเทียบเรือประมงสงขลาใหม่ (ท่าสะพาน) ตามสัญญาเช่าที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำกับผู้ฟ้องคดี เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำงานสำหรับพนักงานที่จะตรวจสอบและดูแลรักษาตู้คอนเทนเนอร์ รวมทั้งติดต่อประสานกับผู้ให้บริการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยที่มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลจึงมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้เช่าที่ดินอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง ในที่ดินที่เช่าตามสัญญา เพื่อให้เป็นสำนักงานของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๒๗/๒๕๕๙)



(๔) คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๕) คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้

(๑) คำขอให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัยหรือให้ลงโทษทางอาญา

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของ พันตำรวจโท น. มีหนังสือร้องเรียนถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อให้ลงโทษพันตำรวจโท น. ในข้อหามีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาวกับหญิงอื่น และร้องเรียนผู้บังคับบัญชาให้โยกย้ายพันตำรวจโท น. รวมทั้งร้องเรียนกรณีผู้บังคับบัญชาลงโทษพันตำรวจโท น. เพียงโทษกักขัง ๓๐ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรจะต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เห็นควรยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเนื่องจากกระทำเกินอำนาจหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม นั้น เป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำ หรือสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ หรือสั่งให้คู่กรณีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๖/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ระดับ ๖ สังกัดเทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อเอาผิดทางวินัยและทางอาญากับนายอำเภอเมืองกาฬสินธุ์และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จากกรณีดำเนินการเบิกจ่ายทุนการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า นั้น การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของฝ่ายปกครอง โดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการบรรเทาหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๘/๒๕๕๘ และที่ ๔๖๗/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) คำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานเทศบาลนครนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) คั้นทางเท้าและสร้างทางเท้าตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม นโยบายและงบประมาณ รวมทั้งความจำเป็นเร่งด่วนและผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น อันเป็นดุลพินิจภายในของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจกำหนดนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ คำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นครูอัตราจ้างตามสัญญาจ้างครูอัตราจ้างฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดกุดนกกเปล้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และโรงเรียนวัดกุดนกกเปล้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ครูอัตราจ้างต่อไป นั้น โดยที่ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีใหม่หรือไม่ ก็เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามเหตุผลและความจำเป็น อีกทั้งการบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิใช่คำสั่งทางปกครอง คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีผู้มีอำนาจทำสัญญาต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๖๗/๒๕๕๘ ที่ ๘๖๒/๒๕๕๘ และที่ คบ.๑๒๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ตำแหน่งอาจารย์ ตามสัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานมหาวิทยาลัย (สายวิชาการ) ฟ้องโต้แย้งการพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล ระยะเวลาการจ้างผู้ฟ้องคดียังไม่สิ้นสุดลง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดียังมิได้แจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างหรือบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ดังนั้น คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาประเมินพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะต่อสัญญาจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) พิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ได้รับผลกระทบไม่ต่อสัญญาจ้าง จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ทั่วประเทศละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด ปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกสมทบที่เป็นนิติบุคคลขัดกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นช่องทางให้คณะกรรมการสหกรณ์ทุจริตเป็นจำนวนเงินสูงถึง ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้สหกรณ์มีปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน อีกทั้งยังมอบรางวัลมาตรฐานดีเลิศให้แก่สหกรณ์ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าสหกรณ์มีการบริหารงานที่โปร่งใส รวมถึงปล่อยให้มีการดำเนินการถอนฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญากับบุคคลที่กระทำการทุจริตดังกล่าวด้วย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ มีคำสั่งบังคับไปยังสหกรณ์ทุกแห่งทั่วประเทศ ห้ามมิให้รับสมาชิกสมทบที่เป็นนิติบุคคลและห้ามปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกสมทบที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งให้สหกรณ์ทั่วประเทศแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้อง และให้สหกรณ์ทั่วประเทศติดประกาศคำสั่งดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการสหกรณ์ หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศได้ทราบโดยทั่วไป นั้น เห็นว่า กรณีเป็นการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ ดำเนินการออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสหกรณ์ ซึ่งอำนาจในการออกระเบียบหรือคำสั่งดังกล่าว เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ คำขอในข้อนี้จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ว่าละเว้นหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วมีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากไม่ปรากฏพฤติการณ์และพยานหลักฐานเพียงพอว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ



ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยหลักนิติธรรม รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไต่สวนข้อเท็จจริงโดยให้มีข้อสรุปภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา นั้น เมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๓/๒๕๕๘)

(๓) คำขอให้ศาลปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนสัญญาจ้างระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนคู่สัญญา

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีผู้ยื่นซองเสนอราคาฟ้องว่า การที่เทศบาลตำบลเมืองคง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกเทศมนตรีตำบลเมืองคง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพิกถอนประกาศยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาโครงการก่อสร้างสวนสาธารณะพระยากระตาศิลานที่สาธารณประโยชน์ และเรียกให้บริษัท ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เข้าทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสที่จะเข้าร่วมประกวดราคานั้น การกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิยื่นซองเสนอราคาใหม่ คือ คำสั่งเพิกถอนประกาศยกเลิกประกวดราคาจ้างเหมาโครงการก่อสร้างสวนสาธารณะที่พิพาทไม่ใช่สัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นบุคคลภายนอก มิได้มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ อันจะก่อให้เกิดข้อพิพาทกับผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนสัญญาจ้างระหว่าง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๙/๒๕๕๙)

**(๔) คำขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างของ
หน่วยงานทางปกครอง**

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก
กับองค์การบริหารส่วนตำบลชิวาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น แม้คำขอลักษณะดังกล่าวจะเป็นการ
ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ งดเว้นกระทำการเพื่อยุติข้อโต้แย้งแก่ผู้ฟ้องคดี
แต่การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้ งดเว้นกระทำการตามความหมายของมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น จะต้องเป็นการกำหนดค่าบังคับให้ งดเว้น
กระทำการที่ไม่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อในสัญญาทางปกครอง
คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่จะยกเลิกสัญญาทางปกครองได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่
คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมด้วย อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของสัญญา
ทางปกครองที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับที่เป็นการฝ่าฝืน
หลักกฎหมายดังกล่าวได้ เมื่อคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่เป็น
การห้ามไม่ให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์ที่จะยกเลิกสัญญาทางปกครองเพียงฝ่ายเดียว
อันเป็นการขอให้ศาลออกค่าบังคับที่ฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครอง ศาลจึงไม่อาจ
ออกค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖/๒๕๕๙)

**(๕) คำขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ
หน้าที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด**

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษาหลักสูตรครูสมาธิ สถาบันพลัง-
จิตตานุภาพ วัดธรรมมงคล กรุงเทพมหานคร ฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการที่กรรมการ
ผู้คุมสอบของสถาบันแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสอบโดยไม่มีเหตุผล และสำนักงานพระพุทธศาสนา
แห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้ดำเนินการสอบสวนถึงสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสอบดังกล่าว
ตามคำขอ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนเหตุที่ผู้ฟ้องคดี
ไม่มีสิทธิสอบ นั้น โดยที่มูลนิธิสถาบันพลังจิตตานุภาพได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นมูลนิธิ
ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่วิชาสมาธิ



รวมถึงการดำเนินการบริหารจัดการสถาบันพลังจิตตานุภาพ ซึ่งการจัดอบรมหลักสูตรครูสมาธิเป็นการจัดการเรียนการสอนตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิสถาบันพลังจิตตานุภาพ ดังนั้นเมื่อการจัดอบรมหลักสูตรครูสมาธิ รวมถึงการกำหนดให้มีการสอบและการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการเข้าสอบอันเป็นมูลเหตุพิพาทในคดีนี้ เป็นการดำเนินการของมูลนิธิสถาบันพลังจิตตานุภาพ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นวัดและมีได้เป็นการดำเนินกิจกรรมพระพุทธรศาสนาของคณะสงฆ์หรือรัฐ การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยการสอบสวนเหตุผู้ฟ้องคดี ไม่มีสิทธิสอบจึงมิใช่หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้มีหนังสือมอบหมายเจ้าอาวาสวัดธรรมมงคลเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว ก็เป็นเพียงเพื่ออำนวยความสะดวกและประสานเรื่องให้ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนเหตุผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสอบตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๑/๒๕๕๘)

(๖) คำขอซึ่งมิได้เป็นไปตามหัยบทบัญญัติมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในพื้นที่ตำบลหายยา อำเภอเมือง เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ฟ้องว่า การที่อธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ราษฎรในพื้นที่อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่านายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ นั้น เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีคงกล่าวอ้างเพียงว่าผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนจากการกระทำผิดกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อย่างไร หรือจะ ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อย่างไร ประกอบกับคำขอท้ายคำฟ้องที่ขอให้ศาลพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ากระทำความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจ

กำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๘/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามรายซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดตั้งกองทุนสำหรับความเสียหายทางสุขภาพและทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากการดำเนินโครงการกำหนดเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ขยายแดน (บริเวณจังหวัดน่าน)-น่าน ๒ ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามราย นั้น คำขอดังกล่าวเป็นคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่อยู่นอกเหนืออำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๒/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างวางท่อระบายน้ำคสล. พร้อมบ่อพัก ที่ทำไว้กับองค์การบริหารส่วนตำบลโบสถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายองค์การบริหารส่วนตำบลโบสถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หยุดการดำเนินการตามคำสั่งจังหวัดนครราชสีมาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน นั้น เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามถือปฏิบัติว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน เป็นการปฏิบัติตามผลบังคับของคำสั่งจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๕๕๔๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงาน อันเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ยังมีผลใช้บังคับและยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามไม่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ยังมีผลใช้บังคับได้ คำขอดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๗/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ เทศบาลเมืองหัวหิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปิดบัง ซ่อนเร้น กีดกัน ไม่แจ้งหนังสือเวียนประกาศรับสมัครพนักงานเทศบาล ตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลเมืองหัวหิน ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง การรับสมัครคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักการช่าง (นักบริหารงานช่าง ๙) ให้ทราบโดยทั่วกัน และมีให้พนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อมูลเกี่ยวกับประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการขาดโอกาสและเสียสิทธิในการสมัครรับคัดเลือกตามประกาศข้างต้น จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว นั้น เมื่อตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นการบรรยายฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย และการละเลยดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสและเสียสิทธิในการสมัครรับคัดเลือกตามประกาศพิพาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยมีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่พิพาท จึงเป็นคำขอที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจึงไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๒/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) ระดับ ๖ แต่ถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ตามคำสั่งกรมการปกครองที่ ๑๔๑๖/๒๕๕๔ เรื่อง เพิ่มโทษ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม โดยให้คืนเงินเดือน เบี้ยหวัด ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้นับแต่วันที่ออกจากราชการจนถึงวันที่เข้ารับราชการ นั้น โดยที่คำสั่งไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล คำสั่งไล่ออกจากราชการดังกล่าวยังไม่ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น คำสั่งไล่ออกจากราชการจึงยังมีผลตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิกลับเข้ารับราชการ และยังมีสิทธิได้รับเงินเดือน เบี้ยหวัด ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๘/๒๕๕๘)

(๗) คำขอซึ่งไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในตำบลหนองนาคำ อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดทำโครงการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะประโยชน์โคกบ้านฮ้าง (หนองตะไก่อ) เพื่อเป็นแหล่งกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการอุปโภคบริโภคให้แก่ราษฎรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนชื้อป่าหนองบุไม้ไช้แหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ดินเขิน จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียุติการดำเนินการตามโครงการ ขุดใช้เงินให้แก่กองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ และปรับพื้นที่พิพาทให้มีสภาพตามเดิม รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ นั้น ในส่วนของคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองนาคำ เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจาก



ไม่ได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายใด ๆ ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๓/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) ระดับ ๖ แต่ถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการจากกรณีถูกกล่าวหาว่าเพิ่มรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จัดให้มีหรือทำคำสั่งแจ้งเพื่อให้ข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และบุคคลทั่วไป ได้ทราบและเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่ถูกกล่าวหาดังกล่าว โดยเปิดเผยให้เห็นอย่างเด่นชัด ณ ศาลากลางจังหวัด นั้น เป็นคำขอที่มีได้มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๘/๒๕๕๘)

(๘) คำขอซึ่งขอให้บังคับกับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามคำขอ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาเกษตรวิสัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลตัดสินแนวเขตการปกครองจังหวัดมหาสารคามกับจังหวัดร้อยเอ็ดให้ชัดเจนนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่จัดการแบ่งเขตการปกครองจังหวัด คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ไม่สอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๓/๒๕๕๘ และที่ ๔๘๗/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๙) คำขอให้บังคับกับกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าการสถาบันการbinพลเรือน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน คณะกรรมการฯ จึงบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการฯ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อขั้นตอนในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงขั้นตอนก่อนการใช้อำนาจบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครอง มิใช่ขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างกรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๐/๒๕๕๙)

๒. ความสามารถในการฟ้องคดีปกครอง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ตามมาตรา ๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คนเสมือนไร้ความสามารถย่อมกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องได้รับความยินยอมของผู้พิทักษ์หรือผู้พิทักษ์อาจกระทำการนั้นได้ด้วยเหตุที่คนเสมือนไร้ความสามารถมีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ จึงเป็นเหตุผลในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเองว่าผู้พิทักษ์ยังคงมีอำนาจตามกฎหมายตราบเท่าที่คนเสมือนไร้ความสามารถยังมีชีวิตอยู่ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ฐ. คนเสมือนไร้ความสามารถได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ อำนาจของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้พิทักษ์ย่อมสิ้นสุดลงนับแต่เวลานั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ระหว่างนาย ฐ. คนเสมือนไร้ความสามารถกับนาย ช. ซึ่งเป็นคู่กรณีตามหนังสือสัญญาขายที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ จึงถือไม่ได้ว่าในวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแพร่ สาขาวังชิ้น (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่จดทะเบียนขายที่ดินของนาย ฐ. ให้แก่นาย ช. ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๔/๒๕๕๘)



๓. ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี

๓.๑ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี

๓.๑.๑ กรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง กำหนดเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ ๒-๕๕๗-๑ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ ขอให้ศาลพิจารณาและให้ความชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเมื่อตามมาตรา ๑๐๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ บัญญัติว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นอาจอุทธรณ์เหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้รับใบอนุญาต การที่ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คัดค้านการกำหนดเขตดังกล่าวต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๑๐๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไม่จัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของกองทัพเรือ โดยการไฟฟ้าสวัสดิการสหทัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดส่งเอกสารราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน

นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นั้น โดยที่มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ ข้อมูลข่าวสารตามข้อ ๗ หรือไม่จัดส่งข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕ และวรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการร้องเรียน ต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผล และรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วินิจฉัยข้อร้องเรียนภายในเวลา ที่กฎหมายกำหนด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ไว้โดยเฉพาะก่อนยื่นฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๔/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดน้ำเค็มได้มีคำสั่ง องค์กรบริหารส่วนตำบลลาดน้ำเค็ม ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ภายในสามสิบวัน นับแต่ทราบคำสั่ง ตามข้อ ๑๓๘ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัด พระนครศรีอยุธยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออก จากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ แต่ข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏว่า คำสั่งดังกล่าวได้ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือ คำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ จึงมีผลทำให้ระยะเวลา ยื่นคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งก็คือวันที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น



หนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อประธาน ก.อบต. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นร้องทุกข์ภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ขยายออกไปแล้ว ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๑๔/๒๕๕๘)

๓.๑.๒ กรณีที่ถือว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของนาง ว. ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ โดยไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่ทราบ แต่หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสืออุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งให้ชดใช้เงิน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของนาง ว. ไม่ได้กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และคำอุทธรณ์ดังกล่าวอยู่ใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งให้ชดใช้เงิน ข้างต้น จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดี มาฟ้องต่อศาลแล้ว ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ ผู้บังคับบัญชาของนาง ว. กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ชดใช้เงินชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ย่อมต้องพิจารณาทบทวนการอุทธรณ์ คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ว. เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องเดียวกันนี้ ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซ้ำอีก

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า เมื่อกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) ได้พิจารณาการสอบสวนความรับผิดชอบละเมิดกรณีดังกล่าวแล้วเสร็จและได้มีหนังสือแจ้ง ผลการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีหนังสือ ถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยหนังสือ ดังกล่าวมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์จึงขยายเป็นหนึ่งปี ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะใช้ชื่อเรื่องว่าขอให้พิจารณาคดีใหม่ แต่เมื่อพิจารณาหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า มีเนื้อหาเป็นการโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หนังสือฉบับข้างต้นจึงเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้เงินตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งสิทธิฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๕/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งอนุมัติให้เทศบาลพรหมพิรามจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่มีรายการเงินเพิ่มของข้าราชการบำนาญ (เงินเพิ่ม สปช.) และไม่มีรายการเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ จากเงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว นั้น เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังได้รับแจ้งคำสั่งจังหวัดพิษณุโลกที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอหารือเกี่ยวกับการขอรับเงินเพิ่ม สปช. และเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญปกติต่อนายกเทศมนตรีตำบลพรหมพิราม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดตามลำดับจนถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเมื่อพิจารณาความในหนังสือดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะใช้คำว่าหารือสิทธิการขอรับเงินเพิ่มของข้าราชการบำนาญก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีระบุประเด็นหารือโดยการตั้งคำถามว่า เหตุใดผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับเงินเพิ่ม สปช. และเหตุใดผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ จากเงินบำนาญปกติ ย่อมแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งจังหวัดพิษณุโลกที่ไม่มีรายการเงินเพิ่มตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิได้รับ หนังสือดังกล่าวจึงถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งจังหวัดพิษณุโลก อันเป็น



การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๕๙)

๓.๒ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

๓.๒.๑ กรณียื่นฟ้องภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองเป็นผู้ทำงาน เป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งยังไม่พ้นกำหนด หกสิบวันอันเป็นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ จึงถือว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยยังมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่กฎหมายกำหนดขั้นตอน ไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแถลงต่อศาลว่ามีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้ว แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่อาจลบล้างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีนี้ได้ เพราะข้อเท็จจริงในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีนี้ คือ ได้ยื่นฟ้องในขณะที่ยังไม่มีคำวินิจฉัย อุทธรณ์ออกมาและยังไม่ครบกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น ในขณะที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ดี การที่ ผู้มีอำนาจพิจารณาได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดี มาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖/๒๕๕๙)

๓.๒.๒ กรณียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำสั่ง ที่ ๒๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอนท่าเทียบเรือลอยน้ำออกไปจากอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว เพราะผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากระบี่ ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่จากอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้สร้างและใช้สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือลงในลำน้ำหรือทะเลริมฝั่งทะเลอันดามัน (อ่าวไผ่ปล่อง) หน้าที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๙๐๔ ตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนหรือทำลายท่าเทียบเรือลอยน้ำออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี ได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มิได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยให้อุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ กล่าวคือ ภายในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว อันเป็นเวลาที่ล่วงพ้นกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีขอหาข้อต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบ้านบุง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำวินิจฉัย ดังนี้ (๑) ให้ผู้ฟ้องคดีเช่านาต่อไปได้โดยบังคับตามสัญญาฉบับเดิม ค่าเช่าปีละ ๒๐,๐๐๐ บาท ต่อปี (๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเช่านาที่ค้างชำระให้กับนาง จ. ๒ งวด เป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท และ (๓) ให้ยกเลิกการเช่านาระหว่างนาง จ. กับผู้ฟ้องคดี โดยแจ้งตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว นั้น เมื่อมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัย แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลมีคำวินิจฉัย อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี คือ ภายในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งประธานผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา พ.ศ. ๒๕๔๘ เห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น นั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ทางหลวงชนบทจังหวัดยะลาในฐานะเจ้าหน้าที่

ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวเนคืนได้มีหนังสือสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดยะลา ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยส่งไปยังภูมิภาคของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับ หนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายที่จะพึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ เพื่อขอค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น แต่แทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยตรงหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับฝากหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไว้กับ นาย จ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน โดยไม่ปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ตั้งนาย จ. ให้เป็นผู้แทนหรือตัวแทนในการรับหนังสืออุทธรณ์ แต่อย่างไร ทั้งไม่ปรากฏพฤติการณ์ใดที่แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ขีดนาย จ. ออกแสดงเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการรับหนังสืออุทธรณ์ หรือรู้แล้วยอมให้นาย จ. ขีดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการรับหนังสืออุทธรณ์ และข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่า นาย จ. ได้ขีดตัวเขาเอง ออกแสดงเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือนาย จ. ได้แสดงพฤติการณ์ใด ที่บ่งชี้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นหรือเข้าใจเช่นนั้นแต่อย่างไร ดังจะเห็นได้จากการที่นาย จ. รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มาโดยที่ไม่ได้ลงรับหนังสืออุทธรณ์ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณแต่อย่างไร ดังนั้น เมื่อนาย จ. รับหนังสืออุทธรณ์ เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แล้วนำหนังสืออุทธรณ์ฉบับดังกล่าวไปฝากส่งที่ทำการ ไปรษณีย์พลับพลาไชยเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐ แทนการนำหนังสืออุทธรณ์ไปยื่นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยตรง ซึ่งพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว และไม่อาจ ถือได้ว่าก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างไร ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๗/๒๕๕๘)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลาง โครงการปรับปรุงพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคบึงสำโรง บ้านสำโรงกระจาย หมู่ที่ ๓ ตำบลบึง อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีไม่ใช้ความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบในการคำนวณราคากลางให้ถูกต้องก่อนการจัดทำราคากลาง อันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนั้น โดยที่คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ในกรณีนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งดังกล่าวได้ระบุให้ผู้รับคำสั่งสามารถยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวัน นับแต่รับทราบคำสั่ง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีซึ่งปรากฏหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับระบุว่ามีการแจ้งขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงรับเอกสารไว้แทน เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวนับแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๕๙)

๓.๒.๓ กรณีดำเนินการผิดจากขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า การที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศตำรวจภูธรภาค ๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือก และผู้ได้รับคัดเลือกสำรอง รวมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศ (ผนวกท้ายประกาศ ก.๕ ฉบับ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖) โดยประกาศชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวนั้น เมื่อประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้ หรือความสามารถของบุคคล ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งประกาศดังกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการตรวจร่างกายที่เกี่ยวข้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและนายแพทย์ใหญ่โรงพยาบาลตำรวจผ่านผู้บังคับการศูนย์ฝึกโรงเรียนตำรวจภูธรภาค ๕ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ แต่การยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการยื่นอุทธรณ์ก่อนมีคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๘/๒๕๕๘)

๓.๒.๔ กรณียื่นฟ้องคดีโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาเชียรใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กำหนดทางสาธารณประโยชน์ลงในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๔๐๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๘๗ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงนำคดี



มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการกำหนดทางสาธารณประโยชน์ นั้น เมื่อการออกโฉนดที่ดินและการกำหนดทางสาธารณประโยชน์ลงในโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งการกำหนดทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนการกำหนดทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซื้อบ้านและย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านหลังที่ซื้อดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีกลับพบว่าชื่อของตนอยู่ในทะเบียนบ้านอีกหลังหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอให้สำนักงานเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าในทะเบียนบ้าน บ้านเลขที่ ๒๖๗ ซอยอ่อนนุช ๔๙ แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอพร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๕๕๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๖๖ ตั้งอยู่ที่ตำบลเบตง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ๕๐ บาท และตารางวาละ ๑๐๐ บาท ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๒๕๐ บาท และขอค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๖๖ เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๕๐๐ บาท คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๕๕๒ เป็นราคาตารางวาละ ๑๕๐ บาท และเพิ่มค่าเสียหายให้อีกร้อยละ ๑๐๐ เป็นตารางวาละ ๓๐๐ บาท และได้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๖๖ เป็นตารางวาละ ๑๕๐ บาท และเพิ่มค่าเสียหายให้อีกร้อยละ ๗๕ เป็นตารางวาละ ๒๖๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินแล้วแต่เห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดียังไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท และค่าเสียหายอีกร้อยละ ๑๐๐ เป็นตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๕๕๒ เป็นตารางวาละไม่ต่ำกว่า ๒๕๐ บาท และขอค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๖๖ เป็นตารางวาละไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ บาท ซึ่งแสดงว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดีขอในคำอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมจะพอใจผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธินำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีขอในคำอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเกินกว่าราคาค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีขอในคำอุทธรณ์นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๕๕๒ เป็นตารางวาละ ๓๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาค่าทดแทนที่สูงกว่าราคาค่าทดแทนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยเพิ่มขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท ได้ และค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๖๖ เพิ่มขึ้นเกินกว่าตารางวาละ ๕๐๐ บาท จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการแก้ไข



ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งถูกเวนคืนฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน ค่าบ้านเรือน และค่าทำขวัญต้นไม้ที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีและจากผู้ถูกเวนคืนรายอื่นจำนวน ๑๖ ราย ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้มีการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอีกครั้ง หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกเวนคืนรายอื่นนั้น ไม่ใช่หนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงถือได้ว่าก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลตุม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่รับการเสนอปรับลดราคาค่าก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา นั้น เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในบังคับที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อความตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งระบุว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับการเสนอปรับลดราคาค่าก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และขอคัดสำเนาเอกสาร

ที่ได้ยื่นเสนอปรับลดราคาค่าก่อสร้างต่ำสุดของโครงการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๑๖ โครงการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับพิจารณาและเรียกผู้เสนอราคารายอื่นเข้าทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงแจ้งเหตุผลที่ไม่รับพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาว่า เพราะผู้ฟ้องคดีเคยเสนอราคาต่ำสุดในโครงการจัดซื้อที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดซื้อที่ดินในราคาที่ตนเสนอได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลตุมอาจได้รับความเสียหายจนเป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์ตามโครงการได้ จึงเห็นได้ว่าหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแจ้งเหตุผลที่ไม่รับพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๑๖ โครงการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอทราบเหตุผลเท่านั้น หนังสือดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีมิได้มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับพิจารณาการเสนอปรับลดราคาค่าก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา อันจะถือได้ว่าเป็นคำอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๒/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๔ และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการฟ้องคดี ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ



จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๒/๒๕๕๙ และที่ คป.๓๐/๒๕๕๙
วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีพิพาทอื่น ๆ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลสัญชาติอิตาลีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีหนังสือแจ้งการเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ตามหนังสือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ เรื่อง แจ้งคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และผู้ฟ้องคดีถูกส่งตัวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อดำเนินการเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และดำเนินการเนรเทศผู้ฟ้องคดีออกนอกราชอาณาจักร ทั้งได้ทำการบันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้ามไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักรเหตุเนื่องจากถูกรวมสอบสวนคดีพิเศษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อกล่าวหาฉ้อโกงประชาชน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกฟ้องเป็นจำเลยทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาจำนวนหลายคดี จึงเป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อสังคม เข้าลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๗) ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรที่จังหวัดหนองคาย แต่ถูกเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองหนองคายอ้างหนังสือที่ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวนสั่งการลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ท้ายหนังสือ กก.๓ บก.สส.สตม. ที่ ๐๐๒๙.๘๔๑/๔๙๙๒ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ที่ให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลมีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ และไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร ในวันเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และได้รับแจ้งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเพิกถอนการอนุญาตฯ และการส่งตัวออกจากราชอาณาจักรเป็นไปโดยไม่ชอบเพราะไม่มีพยานหลักฐาน และการเนรเทศมิได้กระทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้พนักงานสอบสวนกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งยกเลิกคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งเพิกถอนหนังสือแจ้งคำสั่งออกนอกประเทศ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ และดำเนินการถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากความเป็นบุคคลต้องห้ามไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้โดยมีความประสงค์ที่จะโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในประเทศและคำสั่งเนรเทศของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่

ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ในระบบสารสนเทศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังที่กล่าวมาทั้งหมดมีที่มาจากกรกล่าวหาอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ถูกส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรไปแล้ว และกลับเข้ามาในราชอาณาจักรวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดหนองคาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดข้างต้น ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อนึ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรในคราววันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นั้น เป็นคนละกรณีกับที่พิพาทในคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๓/๒๕๕๘)

๓.๓ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี

๓.๓.๑ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า กรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐานการชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) และราษฎรรายอื่นในอำเภอสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศจังหวัดราชบุรี เรื่อง การจัดให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินราชพัสดุแปลงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ ในเขตจอมบึง และอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เช้าที่ดินราชพัสดุ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นที่ที่ดินในพื้นที่ข้างต้นไม่ใช่ที่ราชพัสดุ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกการนำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และให้ยกเลิกประกาศจังหวัดราชบุรีที่พิพาท นั้น แม้การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจะเป็นการใช้อำนาจตาม



พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีใช้คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๘/๒๕๕๙)

๓.๓.๒ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติให้สถานีวิทยุ PS เรดิโอ (เฉลิมพระเกียรติ ตำบลเชื้อเพลิง) ของผู้ฟ้องคดี ระวังการออกอากาศวิทยุกระจายเสียงสถานีวิทยุไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวนั้น โดยที่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้น เป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันทีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) ตามประกาศของ อ.ก.พ. กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรื่อง รับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศ อ.ก.พ. กรมการปกครอง เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับ

การศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับ การคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ โดยไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว นั้น เมื่อประกาศดังกล่าวออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยคณะกรรมการซึ่งไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๒๗/๒๕๕๘)

๓.๓.๓ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า กรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐานการชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) และราษฎรรายอื่น ในอำเภอสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และผู้ว่าราชการ จังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศจังหวัดราชบุรี เรื่อง การจัดให้ราษฎรที่อยู่อาศัย ทำกินในที่ดินราชพัสดุแปลงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ ในเขตจอมบึง และอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เช้าที่ดินราชพัสดุ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยมีความเห็นที่ที่ดินในพื้นที่ข้างต้นไม่ใช่ที่ราชพัสดุ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งยกเลิกการนำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และให้ยกเลิก ประกาศจังหวัดราชบุรีที่พิพาท นั้น โดยที่การมีประกาศจังหวัดราชบุรีที่พิพาท เป็นการใช้อำนาจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และธนารักษ์พื้นที่ราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ตามข้อ ๒๓ และข้อ ๒๔ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ แม้จะมีได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ใช้บังคับกับ ที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาท โดยมีได้เจาะจงตัวบุคคลแต่อย่างใด ประกาศจังหวัดราชบุรีดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดี จึงสามารถฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๒๘/๒๕๕๘ และที่ ๗๖๔/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้าอบรมหลักสูตร นายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบถามกำหนด และทราบผลคะแนนการสอบข้อเขียน ปรากฏว่าไม่ผ่านการคัดเลือกตามประกาศของ อ.ก.พ. กรรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับ การศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว นั้น ในส่วนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีได้กำหนดตัว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่ใช้บังคับเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ในครั้งนั้น ๆ เพียงครั้งเดียว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงประกาศดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๒๗/๒๕๕๘)

๓.๓.๔ กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๓.๕ กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฟ้องคดีโดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๓.๖ กรณีฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทตามสัญญา

ทางปกครองดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางสำหรับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเท่านั้น มิได้มีสถานะหรือสภาพบังคับเป็นกฎหมายกรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาฟ้องโต้แย้งต่อศาลได้นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

๔. ระยะเวลาการฟ้องคดี

๔.๑ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง และสั่งห้ามการกระทำ

๔.๑.๑ กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุข อนามัย และเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านสัตวแพทย์ และได้รับอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลสัตว์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดลักษณะของสถานพยาบาลสัตว์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยา และเวชภัณฑ์ที่จำเป็นประจำสถานพยาบาลสัตว์ และลักษณะป้ายชื่อของสถานพยาบาลสัตว์และผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระบวนการในการออกกฎกระทรวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการสถานพยาบาลสัตว์ จึงไม่เป็นธรรมและขัดต่อมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นจากการปรับปรุงสถานพยาบาลสัตว์หรือต้องจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงข้างต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าว นั้น กฎกระทรวงฉบับพิพาทมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา



ในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ และเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลสัตว์ย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการมีอยู่และการมีผลใช้บังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวตั้งแต่วันดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๔/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตขับซีรถยนต์ตลอดชีพ ต่อกรมการขนส่งทางบกแทนใบอนุญาตเดิม ซึ่งกรมการขนส่งทางบกได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม การแก้ไขรายการใบอนุญาตขับซีรถยนต์ฉบับใหม่ จำนวน ๕๐ บาท ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการสร้างขึ้นตอนและภาระให้เกิดแก่ประชาชน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กฎกระทรวงฉบับนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระงับหรือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎกระทรวงข้างต้น กรณีย่อมต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๒/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงดังกล่าวดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กฎกระทรวงฉบับพิพาทมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยมีผลใช้บังคับในวันเดียวกันตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

พ.ศ. ๒๕๑๘ วันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๗)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างพรรคไทยรักไทยที่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากพรรคไทยรักไทยถูกยุบโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติยกเว้นมิให้นำหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงินชดเชยมาใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งลูกจ้างทำงานมิได้แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวบางส่วน นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำงานเป็นลูกจ้างพรรคไทยรักไทยตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ กรณีย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับพิพาทแล้ว จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้อ ๗ ข้อ ๑๗ ข้อ ๑๙ ข้อ ๒๔ ข้อ ๓๖ ข้อ ๓๘ และข้อ ๕๐ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น และบุคคลในครอบครัวเดินทางไปราชการทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเบิกเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักและการใช้พาหนะส่วนตัวเดินทางไปราชการ ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และขัดต่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามข้อดังกล่าวจนกว่าจะมีการแก้ไขระเบียบฉบับพิพาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระเบียบฉบับพิพาทได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๙ กรณีจึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๐/๒๕๕๘)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรืออย่างช้าวันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรและบริหารเลขหมายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้าไว้ตามข้อ ๓๘ และข้อ ๙๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกประกาศโดยปราศจากอำนาจ เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และยังขัดหรือแย้งต่อเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อ ๓๘ และข้อ ๙๖ ของประกาศดังกล่าว นั้น ประกาศฉบับพิพาทได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมทุกราย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ย่อมได้รับผลกระทบจากประกาศฉบับพิพาทตั้งแต่วันที่ ๒๔

ตุลาคม ๒๕๕๑ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๙/๒๕๕๔)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

กรณีฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาให้สิทธิชำระเงินสงเคราะห์ในอัตราเดิม ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยกำหนดไว้ในข้อ ๔.๑ ว่า สัญญาซื้อขายล่วงหน้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยต้องเป็นสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่ทำก่อนวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ผลิตและส่งออกยางพาราและเป็นผู้ได้สิทธิชำระเงินสงเคราะห์ในอัตราเดิม (๑.๔๐ บาทต่อกิโลกรัม) สำหรับสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยเห็นว่า ประกาศดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ทั้งยังขัดต่อประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดอัตราเงินสงเคราะห์ที่ผู้ส่งออกนอกราชอาณาจักรต้องชำระเงินสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้ผู้ส่งออกนอกราชอาณาจักรที่ทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยที่มีกำหนดส่งมอบสินค้าจนถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๔ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวเฉพาะข้อ ๔.๑ นั้น ประกาศฉบับพิพาทมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ และมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะต้องรู้หรือควรรู้ว่าประกาศเช่นนั้น มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๔/๒๕๕๗)



(๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

กรณีฟ้องว่า กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ คิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมเงินในอัตราสูงสุดได้ไม่เกินร้อยละ ๑๙ ต่อปี อันเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๓๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว นั้น ได้มีการนำประกาศฉบับพิพาทลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ กรณีจึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเกษตรกรผู้เพาะชำเมล็ดปาล์มน้ำมัน เพื่อจำหน่ายฟ้องว่า ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดแบบคำขอ แบบใบอนุญาต และแบบพิมพ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการเพิ่มเงื่อนไขนอกเหนือจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น ประกาศฉบับพิพาทประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ ตามนัยข้อ ๒ ของประกาศกรมวิชาการเกษตรฉบับดังกล่าว ดังนั้น วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๒/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

กรณีฟ้องว่า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้ออกประกาศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของ หรือกระทำด้วย ประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคในเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ และประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการกำหนดบริเวณป้องกันระบบโครงข่ายพลังงานและข้อห้ามมิให้กระทำการ ภายในบริเวณดังกล่าว พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกรอนสิทธิต้องรับภาระและมีข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน เพิ่มขึ้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับ นั้น ประกาศทั้งสอง ฉบับได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ แต่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๕ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ด้วยเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ ตำบลออกกระบือและตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๕๘ ออกโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ริมทางหลวงชนบทที่จะมีการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ฉบับพิพาท นั้น พระราชกฤษฎีกาที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบยอมรู้หรือควรรู้ถึงการที่พระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ



จัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบคนจะกล่าวอ้างว่าได้ทราบว่ามีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบมีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีหลักฐานการลงรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้ติดตามการดำเนินการของโครงการสร้างสะพานข้ามทางรถไฟดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และให้ตรามาตรา ๗ ใหม่ โดยให้มีผลใช้บังคับกับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ท้องที่ที่บรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกก่อนที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ โดยให้มีสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการที่เคยใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านมาก่อน แม้ต่อมาก่อนที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านก็ตาม ก็ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่กฎใช้บังคับ และถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระงับหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่พระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทมีผลใช้บังคับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๓/๒๕๕๙)

(๕) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สิทธิถูกระทบอันเนื่องมาจากการบังคับตามกฎหมาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๗๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำไม้แปรรูปเข้ามาในราชอาณาจักร เนื่องจากการนำเข้าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศดังกล่าว นั้น แม้ว่าประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับพิพาทจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ และมีผลใช้บังคับในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๕ แต่ในขณะนั้นผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ประกอบกิจการนำเข้าไม้แปรรูป โดยผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและเริ่มประกอบกิจการเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในบังคับของประกาศกระทรวงพาณิชย์ในวันดังกล่าว กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกครอบคลุมบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิครอบครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๗ เป็นต้นไป ซึ่งช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ซื้อและรับโอนการครอบครองเป็นช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาข้างต้น กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามรู้หรือควรรู้ถึงการที่พระราชกฤษฎีกามีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่หรือผลประโยชน์ของตน อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างชัดที่สุดเมื่อวันที่ตนได้ซื้อและรับโอนการครอบครองที่ดินพิพาท คือ วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓



และวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๓ ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พส.๙/๒๕๕๔)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า กรมที่ดินได้กำหนดฐานในการคำนวณและช่วงเงินเดือน สำหรับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการของตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส โดยแบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ช่วงเงินเดือนตั้งแต่ ๑๕,๔๑๐ บาท ถึง ๓๗,๘๓๐ บาท และช่วงเงินเดือนตั้งแต่ ๓๗,๘๓๐ บาทถึง ๔๙,๘๓๐ บาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือน เนื่องจากเงินเดือนเต็มขั้นแล้ว ซึ่งหากไม่ได้มีการแบ่งเงินเดือนเป็นสองช่วงจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการขึ้นเงินเดือนทุกปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิก หรือเพิกถอนการแบ่งเงินเดือนให้แก่ผู้ที่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือน ระดับ ๗ ก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ที่แบ่งออกเป็นสองระดับดังกล่าว นั้น การกำหนดช่วงเงินเดือนดังกล่าวได้กำหนดฐานในการคำนวณและช่วงเงินเดือนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้กำหนดไว้ แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจากการกำหนดช่วงเงินเดือนดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด ตั้งแต่เมื่อใด แต่โดยที่การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญจะเลื่อนขึ้นเงินเดือนปีละสองครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ ครั้งปีแรก ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม (เลื่อนวันที่ ๑ เมษายน) ครั้งที่ ๒ ครั้งปีหลัง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน (เลื่อนวันที่ ๑ ตุลาคม) ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมควรรู้ถึงการไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนในรอบครึ่งปีแรก อันเนื่องมาจากการกำหนดช่วงเงินเดือนตามที่พิพาทอย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓ อันเป็นวันที่ได้รับเงินเดือนหลังจากพ้นรอบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งที่หนึ่งครึ่งปีแรกไปแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๖๔/๒๕๕๔)

กรณีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ สถานีตำรวจภูธร รือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาสได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งมีมาตรฐานที่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน กฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการตำรวจตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ว่ากฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๖๙/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

กรณีฟ้องว่า ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ และทำหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ดังนั้น วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๕๘)



(๖) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎ หรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแจ้งเกี่ยวกับกฎ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

กรณีฟ้องว่า ประกาศจังหวัดนครพนม เรื่อง ประกาศยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูทราย ท้องที่หมู่ที่ ๑๔ ตำบลท่าค้อ อำเภอเมืองนครพนม ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ อำเภอเมืองนครพนมได้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดและผู้ประกอบการดูทรายในจังหวัดนครพนมให้ไปลงนามในบันทึกเงื่อนไขข้อตกลงผู้ประกอบการดูทราย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม หลังจากที่จังหวัดนครพนมได้แจ้งการยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูทราย ในท้องที่บริเวณพิพาท ตามหนังสืออำเภอเมืองนครพนม ที่ นพ ๐๑๑๘/๘๒๓ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดก็ได้ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมทบทวนการประกาศยกเลิกโซนนิ่งเพื่อการดูทรายดังกล่าว กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๗/๒๕๕๙)

(๗) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ออกกฎ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีฟ้องว่า กรมการค้าต่างประเทศได้ออกประกาศ เรื่อง แสดงผลและรายละเอียดคำวินิจฉัยชั้นที่สุดผลการพิจารณาทบทวนความจำเป็นเพื่อขยายเวลาการบังคับใช้มาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าปลีกแก้วที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการปกป้องต่อไปอีก ๓ ปี สำหรับการนำเข้าสินค้าปลีกแก้วที่ใช้สำหรับตกแต่งอาคารตามพิกัดอัตราศุลกากรประเภทที่ ๗๐๑๖.๙๐๐๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า กระบวนการได้สวนก่อนออกประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้นำเข้าสินค้าปลีกแก้วต้องแบกรับต้นทุนของราคาสินค้าเกินความจำเป็นจากภาษีศุลกากร ไม่สามารถดำเนินการขายสินค้าได้อย่างเสรี ทำให้ผลประกอบการไม่เป็นไปตามเป้าหมาย สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ และต้องหาเงินทุนหมุนเวียน



ด้วยการกัวยืมทำให้ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกระบวนการไต่สวนและประกาศดังกล่าว นั้น เมื่อปรากฏว่าประกาศดังกล่าวได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการนำเข้าสินค้าปลอกแก้วจากต่างประเทศ ย่อมต้องรู้หรือควรรู้ถึงการออกประกาศดังกล่าวในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ หรืออย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ เนื่องจากเนื้อหาของสาระของประกาศดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สังกัดภาควิชาพยาธิวิทยา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศ ก.บ.ม. มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับที่ ๙/๒๕๕๕) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ นั้น เมื่อประกาศฉบับดังกล่าวมีขึ้นเพื่อใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการดังกล่าวนำมาใช้บังคับในลักษณะทั่วไป มิได้ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขอนแก่นคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงหรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ ประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวตั้งแต่มีประกาศเป็นการทั่วไป หรืออย่างช้าที่สุดย่อมมีสิทธิฟ้องคดีตั้งแต่มีการนำมาใช้กับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีในครั้งแรก เมื่อประกาศฉบับนี้ใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีตลอดมาตั้งแต่มีการประกาศใช้ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าวในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๐/๒๕๕๙)



(๘) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการออกกฎ หรือขอให้พิจารณาทบทวนกฎ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๙) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๑.๒ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

๑) การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติทับลาน หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ข้างต้น นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ พร้อมทั้งแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีให้ไว้ในการยื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยมีภรรยาของผู้ฟ้องคดีลงนามรับไว้แทน เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๒๐/๒๕๕๘ และที่ คส.๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า นายอำเภอบ้านเขวามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิแล้ว แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายอำเภอบ้านเขวามีคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิตบทวนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคืนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้กับผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อรับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๕/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจแล้ว สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งภรรยาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับไว้แทนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ในวันดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ อย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๘)



(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างและดัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย ซึ่งต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ดจึงมีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ตามมาตรา ๔๑ (กรณีที่กระทำโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น) (แบบ ค. ๑๐) เลขที่ นบ ๕๒๒๐๔/๕๐๕๔ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของดังกล่าว นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗ เพื่ออุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ ได้มีการส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมกับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังผู้ฟ้องคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ได้มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในกำหนดเวลาการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๖/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นกลางถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำกลางคลองเปรม ถูกผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมมีคำสั่งลงโทษทางวินัยลดชั้น จำนวน ๑ ชั้น ซึ่งเดี่ยวยมีกำหนด ๓ เดือน ตั้งวันลดวันต้องโทษจำคุก จำนวน ๖๐ วัน และให้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรม นั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเรือนจำกลางคลองเปรม เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำกลาง



คลองเปรมจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมยังมีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่พ้นกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว คือ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นตามประกาศสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง ผลการคัดเลือกเบื้องต้นระดับจังหวัด โครงการกระจายแพทย์หนึ่งอำเภอ หนึ่งทุน ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๖ ทำให้ไม่มีสิทธิเข้าสอบข้อเขียนเพื่อคัดเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ และเมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คือ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ จนถึงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๑/๒๕๕๘)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมทางหลวงมีคำสั่งไม่บรรจุผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการในสังกัดกรมทางหลวง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ให้เหตุผลที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีบรรจุกลับเข้ารับราชการและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการทบทวนผลการพิจารณาขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี และให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในสังกัดกรมทางหลวงในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นที่เห็นว่าเหมาะสม นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ขอให้อธิบดีกรมทางหลวงพิจารณาทบทวนคำสั่งที่ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แม้ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าอธิบดีกรมทางหลวงได้รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่ปรากฏหลักฐานตามหนังสือขอให้ทบทวนคำสั่งการขอกลับเข้ารับราชการ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ว่ากรมทางหลวงได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งกรณีนี้ เมื่ออธิบดีกรมทางหลวงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ต้องรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน และปลัดกระทรวงคมนาคมต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ อย่างช้าที่สุดจะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่าปลัดกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์และผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีจึงต้องถือว่ามิเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวแล้วนับตั้งแต่วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ หรืออย่างช้าที่สุดต้องฟ้องคดีภายในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยไม่จำต้องรอผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๒๙/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาเลย เขต ๒ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา



ประถมศึกษาเลย เขต ๓ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี นั้นเนื่องจากกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จอย่างช้าที่สุดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ยังวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนฉบับพิพาทได้ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ ภายในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๐๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต ๔ ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ นั้น ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๗ (๑) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการดังกล่าวผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต ๔ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ คือ จะต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าว จึงต้องถือว่าวันที่ถัดจากวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ คือ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ฯ ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้อง



เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘/๒๕๕๙)

**กรณีพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**

กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานครจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นวิศวกรโยธาชำนาญการ
สังกัดสำนักงานเขตทุ่งครุ ประมาทเดินเล่ออย่างร้ายแรงในการออกแบบสะพาน ทำให้สะพาน
ได้รับความเสียหายเป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม ซึ่งผู้ฟ้องคดี
เห็นว่าคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้อง
ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า
ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์
หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว และรัฐมนตรีฯ
ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็น
ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาข้างต้นต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ
ก่อนครบกำหนดเวลา และให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่
ครบกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลา
พิจารณาอุทธรณ์ กรณีจึงไม่อาจขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครได้รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี
ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด
ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจาก
วันครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ
แห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน
นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล
เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙
แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒/๒๕๕๘)



(๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองพิพาท

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางสะพานได้มีคำสั่งให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ครึ่งปีแรก ๑ เมษายน ๒๕๕๖) โดยไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งต่อมาเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ร้องทุกข์ในเรื่องเดียวกันต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครศรีธรรมราชซ้ำอีก ดังนั้น อย่างช้าที่สุดวันที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว คือ วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๓๖/๒๕๕๘)

(๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างเร็วที่สุดในวันที่ลงหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภี มีคำสั่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภี รวมหลายฉบับ เพื่อขอให้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อันเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔



แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้จะไม่ปรากฏในชั้นพิจารณา คำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อใด แต่การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เชียงใหม่ สาขาสารภี ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่มีคำวินิจฉัยยืนยันตามคำสั่งเดิม และผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี นั้น การที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดี โดยเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว เป็นคำสั่ง ทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่ถือได้ว่าวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นวันที่เร็วที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงมติดังกล่าว การที่ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีนี้ ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘/๒๕๕๙)

๒) การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่รู้ถึงความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมที่ดินออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับที่ธรณีสงฆ์ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นวัดในพุทธศาสนา โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ดังกล่าว ไม่มีการปิดประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในบริเวณที่ดิน ไม่มี

การจัดประชุมสงฆ์ และไม่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสเข้ามาในกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ฉบับพิพาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบข้อมูลที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท จึงทราบว่ามีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ฉบับพิพาท กรณีย่อมต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แต่เนื่องจากเป็นการฟ้องว่า มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่ธรณีสงฆ์ อันเป็นสมบัติของวัดโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิฟ้องทวงถามเรียกทรัพย์ดังกล่าวคืนได้ตลอดเวลา จึงไม่อาจนำกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมรดกแปลงพิพาท แต่ต่อมาได้มีการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในท้องที่ที่ที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาวัดโบสถ์ ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่นาง ห. ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าครอบครอง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า เจ้าพนักงานที่ดินมิได้แจ้งสิทธิในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินพิพาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่มีโอกาสได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน ประกอบกับเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ได้ปักป้ายห้ามนาง จ. ทำการปลูกสร้างสิ่งใด ๆ โดยให้เหตุผลว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งเป็นทายาทของนาง จ. เข้าใจผิดคิดว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นเหตุให้สูญเสียสิทธิในที่ดินอันเป็นทรัพย์มรดกของนาง จ. จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่นาง ห. นั้น แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศแจกโฉนดที่ดินและได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่นาง ห. อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อใด แต่การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้แก่นาง ห. เป็นการออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการ จึงเป็นเช่นเดียวกัน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาวัดโบสถ์ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงรู้หรือควรรู้ว่ามีการออกโฉนดที่ดินให้แก่นาง ห. อย่างช้าในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นำคดีมาฟ้องในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๖/๒๕๕๙)



กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาด่านขุนทด ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว และขอให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองอ้างว่า ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวกถูกนาง บ. ผู้มีชื่อเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินดังกล่าวฟ้องขับไล่ พร้อมทั้งเรียกค่าเสียหาย เป็นคดีต่อศาลจังหวัด สีคิ้ว กรณีต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองทำประโยชน์นับแต่เวลาดังกล่าว และชอบที่จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน หรือเรียกค่าเสียหายนับแต่เวลานั้น โดยจะต้องยื่นฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนโฉนดที่ดินภายใน เก้าสิบวัน และยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายภายในหนึ่งปี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดี มาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่ล่วงพ้นระยะเวลาเก้าสิบวัน และหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตนิคม สร้างตนเองบึงพาด จังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน ๒ แปลง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ กระทรวงมหาดไทยออกประกาศให้เขตนิคมสร้างตนเองฯ สิ้นสภาพ และได้มีการนำที่ดิน บริเวณรอบ ๆ ที่ทำการของเขตนิคมสร้างตนเองฯ ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ เป็นเหตุให้ ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่กลายเป็นส่วนหนึ่งของที่ราชพัสดุไปด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาท และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการนำที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ต่อมา ธารักษ์พื้นที่อุตรดิตถ์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ แจ้งคณะตัวแทนผู้เรียกร้องให้ชำระค่าเช่าที่ดิน โดยได้ชี้แจง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงพิพาท และตัวแทนผู้เรียกร้องซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นหนึ่งใน ตัวแทนได้ร่วมลงลายมือชื่อในหนังสือ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึงสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุตรดิตถ์ ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมกรณีดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ หรือควรรู้ถึงการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๕/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาศรีราชา ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินฉบับพิพาท และให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเพิ่งมาทราบเรื่องการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จากการที่เจ้าของโฉนดที่ดินได้ฟ้องขับไล่นาง ด. ออกจากที่ดินพิพาทเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดพัทยา เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ย่อมเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของ อ.ก.พ. กรมการปกครอง เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับการศึกษา (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ นั้น ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ซึ่งไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนนำคดีมาฟ้องศาล ประกอบกับท้ายประกาศดังกล่าวระบุว่าหากผู้ใดประสงค์จะคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยตามประกาศฉบับนี้ สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันทราบประกาศ ดังนั้น เมื่อประกาศฉบับพิพาทได้มีการประกาศเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๒๗/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้สมัครเข้ารับการศึกษาคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ที่ ๑๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ ที่แต่งตั้งนาย ส. ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการฯ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่ได้มีการแจ้งคำสั่งฉบับพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีช่วงวันหยุดยาววันขึ้นปีใหม่ระหว่างวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่



๑ มกราคม ๒๕๕๗ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่นาย ส. เริ่มปฏิบัติงานในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๒๘/๒๕๕๘)

(๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานีจดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์เลขที่ ๑๙๓๙ ของนาย ส. ผู้จัดสรรที่ดิน ให้แก่นางสาว พ. ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๘๓๑๙ มีนาง พ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเห็นว่า ตามแผนผังการจัดสรรที่ดินได้กำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นทางออกสู่ทางสาธารณะ ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในภาวะจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไม่ลงวันที่ เดือนตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี ขอให้ตรวจสอบถนนหรือทางสาธารณะในที่ดินที่จัดสรร ซึ่งเป็นการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีทางออกสู่ทางสาธารณะตามแผนผังการจัดสรรที่ดินหรือไม่ และต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เลขที่ ๑๙๓๙ มีลักษณะเป็นถนนแต่ไม่ได้มีการยกให้เป็นทางสาธารณะ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินพิพาทว่ามีสภาพเป็นเช่นใด ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือดังกล่าว แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือเมื่อใด แต่หากนับวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบหนังสือดังกล่าวเป็นอย่างเร็วที่สุด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน คือ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๘/๒๕๕๘)

(๓) กรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อน แต่หากผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ถือว่าวันที่ยื่นหนังสือโต้แย้งคัดค้านเป็นวันที่รู้ เหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบ้านหลุมอกใบอนุญาต ให้บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และการก่อสร้าง ดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว นั้น แม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการมีคำสั่ง อนุญาตให้บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารพิพาทเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุโขทัย และศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดสุโขทัย กรณีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างอาคารพิพาท จึงถือว่า วันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นอย่างดี การที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๓/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อยได้ออกใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารให้บริษัท บ. ทำการก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๖ ชั้น จำนวน ๑ หลัง โดยระบุว่า มีโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๒๘๙ ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างตึกแถว ๓ ชั้น ของผู้ฟ้องคดี รวมอยู่ด้วย อันเป็นการออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ทราบว่าผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อยได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดี ได้มอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อย ขอให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๖ ชั้น ดังกล่าว และให้ผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๓๐ วัน หากชี้แจง ไม่มีเหตุผลผู้ฟ้องคดีจะดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่รับคำขอคัดค้านเนื่องจากเห็นว่าเป็นการคัดค้านหลังจากออกโฉนดที่ดินแล้ว ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจิวได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการทำประโยชน์และออกจากที่ดินแปลงดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ขอให้ทบทวนการสั่งการ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจิวยังคงยืนยันความเห็นเดิม กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วว่ามี การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ตามหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อใด แต่ก็ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีจะต้องรู้แล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้มีการทบทวนการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗/๒๕๕๗)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ในที่ดินแปลงเลขที่ ๓ ให้แก่นาง ล. ทับซ้อนกับที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แปลงเลขที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แปลงเลขที่ ๓ ของนาง ล.

เฉพาะส่วนที่ทับซ้อนที่ดินของผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่นาง ล. เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ อุทธรณ์คัดค้านการออกหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีจึงเห็นได้ว่าอย่างช้าที่สุดวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามข้อหานี้ คือ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือคัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แปลงเลขที่ ๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ออกหนังสือแสดง การทำประโยชน์ (กสน. ๕) ให้แก่บุคคลอื่นรुकล้ำที่ดินมรดกของราษฎร ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้จัดการมรดกจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน กสน. ๕ ดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการออก กสน. ๕ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และบุคคลผู้ได้รับ กสน. ๕ ฉบับพิพาทได้นำไปเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอรังวัด ออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสระแก้ว โดยช่างรังวัดของสำนักงานที่ดิน จังหวัดสระแก้วออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้าน การรังวัดออกโฉนดที่ดินในวันดังกล่าวด้วย ดังนั้น แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยไป ดำเนินการคัดค้านการออก กสน. ๕ เมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขอ (แบบ ท.ด. ๙) ฉบับที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งออกสืบเนื่องจากหลักฐาน กสน. ๕ ฉบับพิพาท จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๐๕/๒๕๕๙)



(๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ซึ่งออกเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า คำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งรองสารวัตร ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวันที่ได้รับการแต่งตั้ง และแก้ไขให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ยาวที่สุด คือ หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้รับหนังสือร้องทุกข์ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ กรณีจึงต้องถือว่าวันถัดจากวันดังกล่าว คือ วันที่หนึ่งร้อยห้าสิบเอ็ด เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์ ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏว่าต่อมาคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งพิพาท ดังนั้น แม้ในคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งพิพาท แต่ในคำบรรยายฟ้องย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์จะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีรับว่าได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยคำร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ การนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๑/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่ไม่ดำเนินการตรวจสอบและรายงานผลการเก็บเงินค่าจอดรถ ในแต่ละเดือนตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้เกิดการทุจริตไม่นำเงินค่าจอดรถบริเวณหอประชุมใหญ่ จัดส่งให้หน่วยการเงินของมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งข้างต้น และได้รับแจ้ง ผลการพิจารณาว่าให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ระบุคำขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องโดยเห็นว่าผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและนำคดี มาฟ้องต่อศาลเมื่อได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดี มีความประสงค์จะให้ศาลพิจารณาผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อันเป็นเวลาที่ยังกำหนดระยะเวลา การพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๖/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า คำสั่งของผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรสันป่าตอง ที่ปฏิเสธการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๕ ที่ยืนยันตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ข้างต้น นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรสันป่าตองในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่ผู้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ที่กำหนด และไม่ได้มีหนังสือแจ้งการขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปยังผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่า วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ ที่มีผลเป็นการเข้าไปแทนที่คำสั่งทางปกครองฉบับที่ถูกอุทธรณ์โต้แย้งแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงอาจโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อไปอีก กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๘)

๔.๑.๓ กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป

๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่รู้ถึงความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองทั่วไป

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีฟ้องว่า เทศบาลเมืองลำสามแก้วได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจัดซื้อรถชุดไฮดรอลิคตีนตะขาบ จำนวน ๑ คัน ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากได้กำหนดราคากลางในประกาศดังกล่าวเป็นจำนวน ๕,๗๐๐,๐๐๐ บาท แต่ในเอกสารประมูลจ้างด้วยวิธีระบบอิเล็กทรอนิกส์ระบุราคาสูงสุดของการประมูลจัดซื้อด้วยวิธีระบบอิเล็กทรอนิกส์จะต้องเริ่มต้นที่ ๔,๖๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ต่างกันมาก อันแสดงว่า มีงบประมาณในการจัดซื้อรถชุดไฮดรอลิคตีนตะขาบไม่เพียงพอหรือไม่เท่ากับราคากลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจะเสนอราคาได้ ขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว นั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารประมูลจ้างด้วยวิธีระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามใบเสร็จรับเงินของเทศบาลเมืองลำสามแก้ว เล่มที่ ๖ เลขที่ ๔๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางตามประกาศข้างต้นและรู้ถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับราคาสูงสุดตามเอกสารประมูลจ้างฯ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหานี้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้าอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เฉพาะกลุ่มผู้เข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของ การกำหนดวิธีการประกาศผลการคัดเลือกตามข้อ ๒.๕.๑ และข้อ ๒.๕.๒ และให้ใช้ข้อความใหม่ตามที่กำหนดไว้ในคำขอท้ายคำฟ้องแล้วดำเนินการใหม่ตามแนวทางของผู้ฟ้องคดีขอ นั้น ประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงประกาศดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกตามประกาศดังกล่าวจากการค้นหาข้อมูลทางระบบอินเทอร์เน็ตเมื่อประมาณกลางเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อธิบดีกรมการปกครองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่กรมการปกครอง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ และต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๒๗/๒๕๕๘)

๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ได้รับคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า เลขานุการนายกรัฐมนตรีย ได้มีประกาศคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง เรื่อง กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลและแบบประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง ของสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรีย



ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ในส่วนที่กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของบุคคลที่มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ และผู้อำนวยการสำนักพิธีการและเลขานุการ ว่าต้องดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษไม่น้อยกว่า ๔ ปี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อกำหนดดังกล่าว นั้น แม้จะไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนาจการ ระดับสูง ต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรณียอมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๙๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า หลักเกณฑ์ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (นักทรัพยากรบุคคล ระดับเชี่ยวชาญ) ตำแหน่งเลขที่ ๕๑ สลน. ว่าผู้มีสิทธิที่จะเข้ารับการคัดเลือกต้องดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษไม่น้อยกว่า ๓ ปี ตามนัยหนังสือ ส่วนที่ ๓๒ ก. (กบค.) ว ๓๕๗๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ดังกล่าว นั้น เมื่อหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และใช้บังคับเฉพาะกับการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการครั้งนี้เท่านั้น จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ทันทีที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบหลักเกณฑ์ที่พิพาทเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขออุทธรณ์คำสั่งเลื่อนข้าราชการเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กรณียอมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดคือ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๓/๒๕๕๘)

๔.๑.๔ กรณีฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๔.๑.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีตำบลหนองหอยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารบ้านพักอาศัย โดยอ้างว่าเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งพิพาทโดยนายกเทศมนตรีตำบลหนองหอยรับคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียังมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้นับแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากภายหลังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งผู้อุทธรณ์ว่า หากไม่เห็นด้วยมีสิทธิเสนอคำฟ้องเป็นหนังสือต่อศาลปกครองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ แม้ในคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร แต่ก็ยอมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีจุดมุ่งหมายที่จะขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองใหม่ที่ทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ต้องรื้อถอนอาคารตามคำสั่งดังกล่าวยังมิได้รับการเยียวยา เมื่อสำนักโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่กรณีคาดหมายได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อครบกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น คือ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในโฉนดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือให้ระงับการรื้อถอนอาคาร คำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตราย และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร



ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์และสิทธิในการเสนอคำฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ดังนั้น ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันนั้น คือ ภายในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันอาทิตย์ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมายื่นฟ้องภายในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมปศุสัตว์ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดี กรณีการจัดซื้อที่ดิน น.ส. ๓ ก. เพื่อเป็นที่ตั้งขยะของสุขาภิบาลชนอมที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการในคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ลงนามตรวจรับที่ดินทั้ง ๆ ที่ทราบดีอยู่แล้วว่าที่ดินที่จัดซื้อนั้นไม่มีทางเข้า-ออก ทำให้ราชการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่ง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยลดโทษผู้ฟ้องคดีลงจากลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นให้ปลดออกจากราชการ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเห็นว่าเป็นการลงโทษที่รุนแรงกว่าข้อเท็จจริง ไม่พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) นั้น มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีลักษณะนี้ต่อศาลปกครองสูงสุดไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันครบเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑๖



วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดดอนทอง แต่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเชิงเทรา เขต ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดดอนทอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเชิงเทรา เขต ๑ ได้รับหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าวเมื่อใด จึงต้องถือว่าได้รับอย่างช้าไม่เกิน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสือดังกล่าวตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยให้มีคำชี้แจงประกอบการพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งจากอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามข้อ ๑๑ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ก.ค.ศ. ต้องดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหรือหลักฐานตามข้อ ๑๑ หรือข้อ ๑๒ ของกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว แล้วแต่กรณี แต่ถ้ามีความจำเป็นอาจขยายเวลาพิจารณาได้อีกรวมไม่เกินเก้าสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๗ เมื่อ ก.ค.ศ. ไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบเจ็ดวันดังกล่าว กรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ ภายในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๖๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าสาขาวิชาการท่องเที่ยว และเป็นกรรมการบัณฑิตศึกษา และประธานหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการนวัตกรรมการท่องเที่ยวและบริการ ประจำคณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณบดีคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลักของนักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการนวัตกรรมการท่องเที่ยวและบริการ แบบ ๒.๑ โครงการพิเศษ จำนวน ๕ คน



จากผู้ฟ้องคดีมาเป็นคดี ขอสืบคดีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของคดี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และพิทักษ์ระบบคุณธรรมประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยมีหลักฐานการรับหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๘ วรรคสาม ของระเบียบสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๒ หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ที่มีมติยกคำร้องทุกข์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗ คำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น แม้ในคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ที่วินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามหนังสือดังกล่าวได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าว กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลจึงชอบที่จะรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๐/๒๕๕๙)

๔.๒ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔.๒.๑ กรณีที่ต้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ว่า เจ้าของอาคารที่อยู่ในที่ดินข้างเคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดี ต่อเติมอาคารโดยไม่เว้นระยะห่าง

จากแนวเขตที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด และขายคาไม่มีวางเงิน ทำให้น้ำฝนไหลเข้าไปในเขตบ้านของผู้ฟ้องคดี ขอให้นายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์ดำเนินการตามกฎหมาย แต่ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือถอนอาคารที่ต่อเติมโดยผิดกฎหมาย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๘ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนดังกล่าว คือ ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๕๔)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารโครงการที่พักอาศัยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกเทศมนตรีนครสวรรค์มีคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบโครงการที่พักอาศัยดังกล่าวดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอาคาร นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีร้องขอให้นายกเทศมนตรีนครสวรรค์ดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยพิพาท และได้รับแจ้งผลการพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๘/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บริหารโศกสื่อโทรทัศน์โดยเป็นผู้รับชมโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของบริษัท ท. ได้มีหนังสือร้องขอให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตรวจสอบการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ในกรณีแก้ไขสัญญาาร่วมเพื่อดำเนินธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกกับบริษัท ท. ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญา



ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท ท. แต่จนกระทั่งเวลาล่วงพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นหนังสือร้องขอ ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการตรวจสอบตามหนังสือร้องขอของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมฟ้องคณะกรรมการวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในเวลาต่อมา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการฯ ได้รับหนังสือร้องขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่ไม่มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดี ย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยฟ้องคณะกรรมการวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการฟ้องคณะกรรมการฯ ต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมในส่วนที่ฟ้อง คณะกรรมการฯ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๕๔)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาดำเนินการตรวจสอบและมีคำสั่งแก้ไขแนวเขตหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง เลขที่ ๔๒๔๐๔ ในส่วนที่รุกล้ำเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง และในส่วนของที่ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาไม่ดำเนินการให้ จึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาดำเนินการเพิกถอนหรือ แก้ไขแนวเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับพิพาทในส่วนที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ ร้องขอต่อเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ดำเนินการตรวจสอบ และมีคำสั่งแก้ไขแนวเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และไม่ได้มีหนังสือชี้แจงผู้ฟ้องคดีทั้งหก ชอบที่จะยื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่พ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ได้มีหนังสือร้องขอ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๘/๒๕๕๔)

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยองได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นางสาว อ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากในขณะที่ยื่น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าว นางสาว อ. มิได้ประกอบอาชีพเกษตรกร และต่อมา นางสาว อ. ได้นำ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาทมาใช้เป็นหลักฐานในการฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีให้ออกจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยองขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าว แต่มิได้มีการดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยองขอให้ดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๐/๒๕๕๗)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมหาสารคามได้มีประกาศผลการคัดเลือกเบื้องต้นระดับจังหวัดโครงการกระจายแพทย์หนึ่งอำเภอ หนึ่งทุน จังหวัดมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๖ ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม แต่ไม่ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์จนล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งไม่ปรากฏชัดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด กรณีจึงต้องสันนิษฐานว่าได้รับอย่างช้าไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือตามนัยมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ถือว่าได้รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว คือ ในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕



ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแม่สุ่นได้มีคำสั่งรับโอนพนักงานส่วนตำบลโดยรับโอนผู้ฟ้องคดีทั้งสามมาดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วยโรงเรียนบ้านล่องอ้อ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการเทียบให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลและประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านล่องอ้อ เพื่อขอร้องทุกข์ ให้เทียบตำแหน่งและอันดับเงินเดือนใหม่ แต่ยังไม่มีการดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้มีการเทียบตำแหน่งและอันดับเงินเดือนใหม่แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ขอร้องทุกข์กรณีข้างต้น อันเป็นการขอให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแม่สุ่นปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สุ่นได้รับหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกัน แต่มิได้มีการแจ้งผลการพิจารณาหรือมีหนังสือชี้แจงใด ๆ แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม กรณีย่อมถือได้ว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ คือ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า คณะอนุกรรมการประเมินพนักงานสอบสวนได้มีประกาศเรื่อง ผลการทดสอบข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำปี ๒๕๕๖ (กรณีปรับเพิ่มคะแนนการทดสอบตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) เห็นชอบให้ปรับเพิ่มคะแนนการทดสอบ ทำให้มีข้าราชการตำรวจผ่านการทดสอบและสมควรได้รับการเลื่อนตำแหน่งเพิ่มเติมจากเดิมอีกจำนวน ๑๙๐ ราย โดยมีผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย แต่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ มิได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิและได้รับยศพันตำรวจเอก นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิและได้รับการเลื่อนยศเป็นพันตำรวจเอกตามประกาศคณะอนุกรรมการฯ และผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์

๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ายู่ระหว่างการสอบถามแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและได้รับคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๐/๒๕๕๙)

๔.๒.๒ กรณีที่ไม่ต้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

๔.๓.๑ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

๑) กรณีการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๔๔๑ ซึ่งเดิมเป็นที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๕๒๗ โดยเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวจากนาง ค. เพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษา แต่ต่อมา นาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเดิมได้ยื่นฟ้องนาง ค. และผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเดชอุดม เนื่องจากนาย ล. สามีของนาง ค. ได้นำเอกสารปลอมไปจดทะเบียนรับซื้อฝากที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๒๗ ของตน แล้วนำไปออกเป็นโฉนดที่ดินดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมจดทะเบียนขายฝากที่ดินระหว่างนาย ส. กับนาย ล. และเพิกถอนนิติกรรมจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๔๔๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาง ค. ซึ่งศาลจังหวัดเดชอุดมมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ให้เพิกถอนนิติกรรมจดทะเบียนขายฝากที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๒๗ ระหว่างนาย ส. กับนาย ล. และเพิกถอนนิติกรรมจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๔๔๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาง ค. คดีถึงที่สุดโดยศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดเดชอุดม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกเพิกถอนการจดทะเบียน



โอนที่ดินพิพาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลจังหวัดเดชอุดมได้อ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ภาค ๓ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งในระหว่างฎีกา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอขยาย ระยะเวลาฎีกาออกไป และศาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลาฎีกาถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฎีกา คดีจึงถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ภาค ๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยที่ผลของคำพิพากษาดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการที่โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๔๔๑ และนิติกรรมการจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดิน ดังกล่าวต้องถูกเพิกถอนไป ดังนั้น วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่คดีของศาลจังหวัด เดชอุดมได้ถึงที่สุด จึงเป็นวันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นและถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และภายในสิบปีนับแต่ วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ ก่อสร้างถนนของเทศบาลนครอุบลราชธานีตามโครงการก่อสร้างถนนเลียบริมแม่น้ำมูล ทำให้ บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ต่ำกว่าระดับถนนที่สร้างใหม่ และระหว่างการก่อสร้างถนนดังกล่าว มีดิน หิน ทรายและน้ำไหลทะลักเข้าบ้านชั้นล่างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกิดความเสียหาย แก่ตัวบ้านและทรัพย์สิน ขอให้เทศบาลนครอุบลราชธานีชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำ ดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือให้เทศบาลนครอุบลราชธานี พิจารณาค่าเสียหายให้แก่ตน กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เทศบาลนครอุบลราชธานี จึงมีหน้าที่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามบทบัญญัติ ข้างต้น คือ ภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่หน่วยงานดังกล่าวไม่ได้พิจารณาคำขอ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการขออนุมัติขยายเวลา ออกไปอีก ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยอมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๘/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ไปยื่นขออนุญาตออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงชัย แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงชัย ยุติเรื่องการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการจงใจละเมิดสิทธิในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงชัย ได้ออกประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเวียงชัย ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เรื่อง แจกโฉนดที่ดินรายผู้ฟ้องคดี โดยกำหนดให้ผู้ที่จะคัดค้าน ให้คัดค้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ ซึ่งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ คัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นขออนุญาตออกโฉนดที่ดินย่อมจะต้องติดตามความเคลื่อนไหวว่ามีผู้ใดคัดค้านการแจกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงควรจะมีหน้าที่ติดตามการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ อย่างไรก็ตามในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดให้ยื่นคำคัดค้านการแจกโฉนดที่ดินดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า เทศบาลเมืองคลองหลวงได้ว่าจ้างให้เอกชนก่อสร้างถนนคอนกรีตในถนนซอยซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ปักเสาไฟฟ้าจำนวน ๙ ต้น โดยห่างจากขอบทางผิวถนนคอนกรีตประมาณ ๒๐ เซนติเมตร ตลอดแนวที่ดิน นอกจากนี้ หน่วยงานในสังกัดกรมทางหลวงยังได้ก่อสร้างห้องควบคุมเครื่องสูบน้ำและฝาดะแกรงเหล็กบ่อสูบน้ำ ซึ่งในการก่อสร้างและปักเสาไฟฟ้างดงกล่าวได้ดำเนินการรื้อถอนเข้ามาในที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ปรับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้อยู่ในสภาพเดิม และจัดทำรั้วตลอดแนวที่ดินที่รื้อถอนออกไปให้เหมือนเดิม หากดำเนินการไม่ได้ก็ให้ชดเชยราคาค่ารั้วใหม่ นั้น แม้ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แล้วว่ามีการก่อสร้างถนนคอนกรีต ปักเสาไฟฟ้า และก่อสร้างห้องควบคุมเครื่องสูบน้ำและฝาดะแกรงเหล็กบ่อสูบน้ำ รุกเข้าไปในที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อจนถึงปัจจุบันถนนคอนกรีตและเสาไฟฟ้ายังคงรุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดี ส่วนห้องควบคุมเครื่องสูบน้ำและฝาดะแกรงเหล็กบ่อสูบน้ำ คงเหลือเพียงฝาดะแกรงเหล็กบ่อสูบน้ำที่ยังคงรุกรุก



ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ กรณีจึงต้องถือว่าเหตุแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อเนื่องกันตลอดมาและยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่ได้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า เทศบาลตำบลท่าระหัดได้สร้างศาลาพักผ่อนโดยสารบนไหล่ทางของถนนสายสุพรรณบุรี-บางปลาม้า (ทล.๓๐๓๗) ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินแปลงดังกล่าวได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลตำบลท่าระหัดทำการรื้อย้ายศาลาดังกล่าวออกไปไม่ให้เกิดขวางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับโอนที่ดินแปลงดังกล่าวมาเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ได้มีการสร้างศาลาดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เทศบาลตำบลท่าระหัดได้ปรับปรุงศาลาดังกล่าวให้มีขนาดใหญ่ขึ้นทำให้เกิดขวางทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มมากขึ้น จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แจ้งให้เทศบาลตำบลท่าระหัดย้ายศาลาหลังดังกล่าวออก แต่เทศบาลตำบลท่าระหัดมิได้ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีอีก แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา กรณีจึงเห็นได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากกรณิดังกล่าวยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องมิได้หมดสิ้นไป จึงมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตลอดเวลาตราบเท่าที่ศาลาพิพาทยังคงตั้งขวางหน้าและปิดบังทางเข้าออกและก่อความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในปัจจุบัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๙/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีกองทัพอากาศฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมนตรีสังกัดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดต่อผู้บัญชาการทหารอากาศ โดยเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ ซึ่งผู้บัญชาการทหารอากาศมีคำสั่ง

อนุมติตามความเห็นดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ มีคำสั่งอนุมติตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จึงยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากพ้นกำหนดที่ระบุไว้ในคำสั่งแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางหนี้ อันเป็นการกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีนี้ จึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งครบกำหนดชำระหนี้ภายในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งครบกำหนดชำระหนี้ภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๓/๒๕๕๘)

๒) กรณีการกระทำละเมิดจากการออกกฎ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

กรณีฟ้องว่า กรมการค้าต่างประเทศได้ออกประกาศ เรื่อง แสดงผลและรายละเอียดคำวินิจฉัยชั้นที่สุดผลการพิจารณาทบทวนความจำเป็นเพื่อขยายเวลาการบังคับใช้



มาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าบล็อกแก้วที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการปกป้องต่อไปอีก ๓ ปี สำหรับการนำเข้าสินค้าบล็อกแก้วที่ใช้สำหรับตกแต่งอาคารตามพิกัดอัตราศุลกากรประเภทที่ ๗๐๑๖.๙๐๐๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า กระบวนการไต่สวนก่อนออกประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้นำเข้าสินค้าบล็อกแก้วต้องแบกรับต้นทุนของราคาสินค้าเกินความจำเป็นจากภาษีศุลกากร ไม่สามารถดำเนินการขายสินค้าได้อย่างเสรี ทำให้ผลประโยชน์ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ และต้องหาเงินทุนหมุนเวียนด้วยการกู้ยืมทำให้ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น เมื่อปรากฏว่าประกาศดังกล่าวได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการนำเข้าสินค้าบล็อกแก้วจากต่างประเทศ ย่อมต้องรู้หรือควรรู้ถึงการออกประกาศดังกล่าวในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ หรืออย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ เนื่องจากเนื้อหาของสาระของประกาศดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๕๗)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรณีฟ้องว่า ปลัดกระทรวงแรงงานและประธานกรรมการค่าจ้าง ได้ออกประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๖) ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๗) ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้รับจ้างก่อสร้างกับหน่วยงานราชการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากต้นทุนการทำงานในส่วนของค่าแรงเพิ่มขึ้นจากเดิมก่อนเข้าทำสัญญาจ้าง โดยมีได้มีการชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อประกาศคณะกรรมการค่าจ้างฯ (ฉบับที่ ๗) ที่มีผลเป็นการแก้ไขประกาศคณะกรรมการค่าจ้างฯ (ฉบับที่ ๖) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับประกาศดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๕๖๑/๒๕๕๘)

๓) กรณีการกระทำละเมิดจากการออกคำสั่ง

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดศรีสะเกษ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ได้ดำเนินการยกเลิก
การจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข)
ของผู้ฟ้องคดี และอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ยกเลิกการจัดที่ดินและเพิกถอน
ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษไม่ได้แจ้งมติดังกล่าว
ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยตรง แต่กลับนำมติดังกล่าวไปฝากไว้ที่อำเภอภูสิงห์ และเมื่อวันที่
๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ปลัดอำเภอภูสิงห์ได้ฝากมติดังกล่าวไปกับผู้ใหญ่บ้าน โดยแจ้งให้นำ
มติดังกล่าวไปแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในวันเดียวกัน กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ได้มีการแจ้งคำสั่ง
ทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดศรีสะเกษได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ
กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงมติดังนั้นเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม
๒๕๕๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้อง
เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๐/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่สาย
ทำการรังวัดที่ดินเพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงรูกกล้าที่ดิน น.ส. ๓ ก.
ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และต่อมามีการประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่สาย
เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ แจ้งการออก
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยมีอาณาเขตตามที่มีการรังวัดไว้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล
มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศฉบับพิพาท และระงับการดำเนินการ
เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประกาศดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า
ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำคัดค้านการรังวัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่รูกกล้าที่ดิน



ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๐/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑ งาน ๘ ตารางวา มาจากน้องสาวของผู้ฟ้องคดี เมื่อมีการสำรวจรังวัดที่ดินแปลงถือครองในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ในที่ดินแปลงเลขที่ ๒ กลุ่มที่ ๖๘๓๓ บ้านหนองรี หมู่ ๙ ตำบลย่านยาว อำเภอคีรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๓ งาน ๒ ตารางวา การออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แปลงเลขที่ ๒ ดังกล่าว ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีลดน้อยลงหรือขาดหายไป อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทำการรังวัดปักหลักเขตและออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิถือครองให้ถูกต้อง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข สำหรับที่ดินแปลงเลขที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แล้ว จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องรู้หรือควรรู้แล้วว่า ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้นมีเนื้อที่ดินน้อยกว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าซื้อมาจากน้องสาว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการรังวัดปักหลักเขตและออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องคดีข้อหานี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาดได้มีประกาศ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ยกเลิกประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยอ้างว่า มีข้อผิดพลาดในการเฉลยข้อสอบ ส่งผลให้คะแนนรวมคลาดเคลื่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้สอบคัดเลือกได้เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถดับเพลิง ตามประกาศลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ต้องได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาดชดเชยค่าเสียหายสำหรับเงินเดือนตั้งแต่สอบได้เป็นเวลา ๔ ปี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้อง



ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๖/๒๕๕๓ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในมูลเหตุนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ เป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๖/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองสระบัว ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น มูลเหตุในการฟ้องคดีนี้มาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองสระบัวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวอย่างช้าภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนได้รับความเสียหายและประสงค์จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ก็ชอบที่จะมีคำขอมาพร้อมกับคำฟ้องที่ได้ยื่นฟ้องไว้หรือยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๐/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่า กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๔๑ มีหนังสือแจ้งคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไปยังที่อยู่เดิมของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจึงมีมติไม่รับวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากการที่กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ ไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี



ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดของคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเกินสิบปีนับแต่วันมีเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๔/๒๕๕๘)

๔) กรณีการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด ได้ทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ไว้กับสหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องให้ออกจากงาน สหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด จึงเรียกร้องเงินกู้ที่ยังค้างชำระคืนจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และได้ฟ้องดำเนินคดี ซึ่งศาลแขวงพระนครเหนือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้แก่สหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเป็นสมาชิกกองทุนช่วยเหลือผู้ค้ำประกันเงินกู้สามัญจึงได้มีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากนายทะเบียนสหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงร้องขอความเป็นธรรมต่อสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ ๒ แต่สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ ๒ มีหนังสือชี้แจงว่า กองทุนช่วยเหลือผู้ค้ำประกันเงินกู้ของสมาชิกสามัญได้จัดตั้งขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้แจ้งให้สหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด ระงับกองทุนดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงอุทธรณ์ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ แต่กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการกระทำของสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ ๒ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ไม่กำกับให้สหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยกองทุนช่วยเหลือผู้ค้ำประกันเงินกู้สามัญ พ.ศ. ๒๕๔๓ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับการช่วยเหลือในการชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันร้อยละ ๕๐ ของจำนวนเงินสุทธิตามสัญญาเงินกู้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ ๒ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น แม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือชี้แจงจากสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ ๒ เมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องฟ้องคดีภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องยื่นฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่

๓ มีนาคม ๒๕๕๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งเกษตรกรรายอื่นซึ่งมีที่ดินอยู่ติดกับโรงงานสุราในสังกัดกรมสรรพสามิต ได้รับผลกระทบจากการรั่วซึมของบ่อกักเก็บน้ำกากส่าสุราของโรงงานสุราดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่าบ่อกักเก็บน้ำกากส่าสุรานั้นจะมีการรั่วซึมมานานแล้ว โดยได้เพิ่มความรุนแรงและชัดเจนเมื่อเกิดกรณีฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องในปลายเดือนสิงหาคมถึงต้นเดือนกันยายน ๒๕๔๖ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๖ ร้องเรียนต่อกรมสรรพสามิต และได้มีการดำเนินการแก้ไขแล้วเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่น้ำกากส่าสุราที่รั่วซึมเข้าไปในที่ดินสวนมะม่วงของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีอยู่จนทำให้ได้รับความเสียหายต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๔/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ให้แก่ราษฎร รุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมาเป็นครั้งที่สองเพื่อขอให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ไม่กำกับดูแลข้าราชการในสังกัดปล่อยให้มีการออก น.ค. ๓ ฉบับพิพาท การยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องครั้งที่สองนี้จึงเป็นการเสนอข้อหาใหม่และตัวบุคคลผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ต่อศาล ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในเรื่องนี้อย่างช้าในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องมาเป็นครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๔/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยองได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นางสาว อ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในขณะที่ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าว นางสาว อ. มิได้ประกอบอาชีพเกษตรกร และต่อมา นางสาว อ. ได้นำ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาทมาใช้เป็นหลักฐานในการฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีให้ออกจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยองขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าว แต่มิได้มีการดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง ขอให้ดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาท กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๐/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นชาวบ้านที่อาศัยและมีเอกสารทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่ตำบลทุ่งผึ้ง อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ได้ยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทยต่อนายอำเภอแจ้ห่มเพื่อเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน แต่นายอำเภอแจ้ห่มละเลยไม่เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านตามคำร้องขอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมการปกครองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอำเภอแจ้ห่มได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอแจ้ห่มในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากนายอำเภอแจ้ห่ม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบที่ยื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันคือ ภายในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องขอชดเชยค่าเสียหายต่อศาลในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๐/๒๕๕๗)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับทุนศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ประเทศอังกฤษจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ได้บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทุนการศึกษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือนในระหว่างศึกษา ขอให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ และให้เบิกจ่ายเงินเดือนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้บรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และให้ทดลองปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ สังกัดคณะนิติศาสตร์ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงถือได้ว่า วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่งให้บรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทุนการศึกษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือนในระหว่างศึกษา อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๗๓/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กรณีฟ้องว่า ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้ระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนนานถึง ๑๓ ปี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อขอทราบผลการดำเนินการทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาลและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แจ้งผลการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ เพิ่มสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเพิ่มความผิดฐานละเมิด โดยขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากกรณีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการแจ้งผลการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ตามเอกสารประกอบคำฟ้องเพิ่มเติม ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผ่านเลขานุการตำรวจแห่งชาติ) ขอทราบผลการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว แต่ไม่ได้รับคำตอบ



เหตุแห่งการฟ้องคดีในความผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเกิดเมื่อล่วงพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอทราบผลการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว คือ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอย่างช้าภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมต่อศาลในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๗๘/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลได้ใช้สิทธิยื่นเรื่องขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ แต่จนระยะเวลาล่วงพ้นไปกว่า ๙๐ วันแล้วนายกเทศมนตรีตำบลหนองสอยังมีได้ดำเนินการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิทธิในการได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ที่ไม่เบิกจ่ายเงินตามสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เทศบาลตำบลหนองสอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ แต่นายกเทศมนตรีตำบลหนองสอมีได้ดำเนินการเบิกจ่ายค่าใช้จ่าจ่ายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ กรณีจึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๕/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ละเลยต่อหน้าที่ในการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงหรือใกล้ถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับในอัตราร้อยละ ๒ ของเงินเดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ และให้มีการตรวจสอบสิทธิข้าราชการทุกคนที่อยู่ในข่ายพึงได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากได้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี จุฬาลงกรณ์



มหาวิทยาลัยได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งเวียนให้หน่วยงานในสังกัดทราบว่าจะเปรียบเทียบข้างต้นกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ นั้น เห็นควรให้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นวันที่มีการปฏิเสธที่จะจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบฉบับนี้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทราบหนังสือเวียนดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอให้ทบตันคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชีดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๕๒/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีอนุมัติจ่ายเงินบำนาญปกติแก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่จ่ายเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ จากเงินบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มดังกล่าวตามข้อ ๓๙ (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำระเงินส่วนที่ขาดไปนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการจนถึงวันฟ้องคดี และให้จ่ายเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง นั้น อย่างช้าที่สุด ผู้ฟ้องคดีจะต้องรู้ว่ามิได้มีการจ่ายเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ ของบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญปกติเป็นครั้งแรกนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งก็คือวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ตามข้อ ๒๙ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีฟ้องว่า กรมศุลกากรซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาง ว. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดชดใช้
ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ไม่มีผู้ใดนำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี
กล่าวอ้างว่า นาง ว. ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นช่องทางให้
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ผู้ส่งออกสินค้ากระทำการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรเป็นเหตุให้
ทางราชการและผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีออกบัตรภาษีตามคำขอรับเงินชดเชย
ค่าภาษีอากรให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. และมีการวางฎีกาเบิกตามมูลคำบัตรภาษีแล้วทุกฉบับ
เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๘ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามมูลค่า
ของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ประโยชน์และเป็นวันที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น และภายหลังจากที่
ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้นาง ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นาง ว. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๔
พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้กรมบัญชีกลาง
จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของนาง ว. กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความตายของนาง ว.
ในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน
ระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของนาง ว. ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่
วันที่นาง ว. กระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาท
ของนาง ว. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๘/๒๕๕๘)

๔.๓.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินที่ถูกเวนคืน
ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงจังหวัด สายนครศรีธรรมราช
-เชียรใหญ่-หัวไทร-ระโนด ตอนนครศรีธรรมราช-เชียรใหญ่-หัวไทร ในท้องที่อำเภอเมือง
นครศรีธรรมราช อำเภอรัตนบุรี อำเภอเชียรใหญ่ และอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช
พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินจากกรมทางหลวง ขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งให้กรมทางหลวงจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏตาม

สารบัญญัติการจดทะเบียนของ น.ส. ๓ เลขที่ ๑๒๒ ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวได้มีการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางหลวงสายนครศรีธรรมราช-เชียรใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๖ และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๑๔ (นครศรีธรรมราช) ขอให้ชี้แจงเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๑๔ (นครศรีธรรมราช) มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับเงินค่าทดแทนที่ดินแล้วในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๖ เป็นเงินจำนวน ๓,๓๕๖ บาท ซึ่งสัมพันธ์กับสารบัญญัติการจดทะเบียนของ น.ส. ๓ เลขที่ ๑๒๒ ที่ได้มีการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นเขตทางหลวง ประทับตราลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๖ แม้กรมทางหลวงจะเข้ามาเริ่มก่อสร้างเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๔ กรณีก็ต้องถือว่าได้มีการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๖ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๕๗)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีฟ้องว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับ เป็นเงินจำนวน ๒๔๐,๓๕๓.๑๓ บาท โดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุโขทัยซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงิน ช.ค.บ. ที่จ่ายไปเกินสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการคืนเงินและไม่ทำหนังสือรับสภาพหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย นั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุโขทัยเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงิน ช.ค.บ. ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งตำรวจภูธรจังหวัดสุโขทัยได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๔/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผลิตและส่งออกไก่สดแช่แข็งไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้รับความเสียหายจากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของไข้หวัดนกในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การขอยกเว้นภาษีนำเข้า เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม สำหรับวัตถุดิบอาหารที่นำมาผลิตเนื้อไก่



และเปิดสตเพื่อส่งออกในช่วงวิกฤตใช้หวัดนก ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินจากผลกระทบความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอรับเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งอธิบดีกรมการค้าภายในมีหนังสือลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถนำเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไปใช้เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุแห่งภัยพิบัติใช้หวัดนกปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ห้ามนำเงินกองทุนรวมไปช่วยเหลือทางด้านภัยพิบัติอันเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นต่อศาลในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๙/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมบัญชีกลางไม่ดำเนินการพิจารณาหรือมีคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการขอรับบำเหน็จตกทอดของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดก มีเพียงหนังสือแจ้งว่า เอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่หลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จตกทอด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมบัญชีกลางจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิบดีกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถจ่ายบำเหน็จตกทอดส่วนที่กันให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกได้ แม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ก็เป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๐/๒๕๕๘)

๔.๔ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๔.๔.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

๑) กรณีหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างฟ้องผู้รับจ้าง

กรณีฟ้องว่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ก่อสร้างเขื่อน ระบบส่งน้ำ โรงไฟฟ้าและส่วนประกอบในโครงการไฟฟ้าพลังน้ำห้วยน้ำขุ่น โดยมีธนาคาร ย. เป็นผู้ค้ำประกันการทำงานของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ต่อมา ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้กระทำผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้เรียกให้

ธนาคาร ย. ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน แต่ธนาคาร ย. เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการค้ำประกันหรือคำสั่งให้ธนาคาร ย. ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ซ่อมแซมงานงวดที่ ๑๗ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่ดำเนินการภายในเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีถือว่าหนังสือฉบับนี้เป็นการบอกเลิกสัญญา ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงครบกำหนด ๑๕ วัน ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เพิกเฉย จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีของคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘/๒๕๕๙)

๒) กรณีผู้รับจ้างฟ้องหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง

กรณีฟ้องว่า เทศบาลตำบลศรีสุนทรว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างบ้านในโครงการบ้านท้องถิ่นไทยเทิดไท้องค์ราชัน ๘๔ พรรษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างบ้านในโครงการดังกล่าวให้แก่เทศบาลตำบลศรีสุนทรจนแล้วเสร็จ แต่เทศบาลตำบลศรีสุนทรไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลตำบลศรีสุนทรจ่ายเงินตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ จึงได้ขอเบิกเงินค่าจ้างจากเทศบาลตำบลศรีสุนทรเมื่อประมาณเดือนกันยายน ๒๕๕๒ แต่ได้รับการปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้าง กรณีจึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่เทศบาลตำบลศรีสุนทรปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอย่างช้าภายในเดือนกันยายน ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๐/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารศูนย์เยาวชนก่อสร้างทางเท้าด้านหน้าอาคาร งานท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักภายนอกอาคาร โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) แต่ไม่ได้มีการเบิกจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างและมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวไปยังผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรมฯ ซึ่งผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรมฯ ได้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ การเพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการประพฤติดัดสัญญาตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเงินชดเชยค่างานก่อสร้างโดยการฟ้องคดีต่อศาลได้ตั้งแต่วันที่ดังกล่าว โดยไม่ต้องรอให้มีการปฏิเสธไม่ชำระเงินชดเชยค่างานก่อสร้างเสียก่อน ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ย่อมเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๐/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ สังกัดกรมการประกันภัยกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งสมัครใจโอนย้ายมาเป็นพนักงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้ยื่นหนังสือขอรับเงินประโยชน์ตอบแทนกรณีออกจากงานด้วยเหตุเกษียณอายุ แต่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ไม่จ่ายประโยชน์ตอบแทนเมื่อเกษียณอายุโดยเทียบเคียงกับค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีตามกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ตามข้อ ๑๓ (๕) ของข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการไม่จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนกรณีออกจากงานด้วยเหตุเกษียณอายุให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในห้าปี นับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๕๙)

๔.๔.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน

กรณีฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประทานบัตร ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระ เงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐให้แก่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนเลิกห้าง เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และได้จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวน ๑๕๒,๓๕๐ บาท ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ เป็นอย่างช้า แต่กลับเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินดังกล่าวพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ ผู้ฟ้องคดี นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนเลิกห้าง และจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ย่อมไม่อาจถือเอาประโยชน์จากเงื่อนไขที่จะขอผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ตามที่กำหนดในข้อตกลง การจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรได้ แม้ผู้ฟ้องคดี จะไม่ได้ทวงถามให้ใช้หนี้จำนวนดังกล่าว ผู้ชำระบัญชีก็ต้องวางเงินเท่าจำนวนหนี้ นั้น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการวางทรัพย์สินแทนชำระหนี้ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องเรียกหนี้จำนวนดังกล่าวเอาจากลูกหนี้ ผู้ชำระบัญชี และผู้ค้ำประกันได้ ภายในสองปีนับแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี กรณีจึงต้องถือว่าวันที่มีเหตุแห่งการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเรียกให้ชำระเงินผลประโยชน์พิเศษ เพื่อประโยชน์แก่รัฐ คือ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการลงพิมพ์ โฆษณาการจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ อันเป็นเวลาภายหลังวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่หนี้เงิน ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตร งวดที่ ๑ ถึงกำหนดชำระ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับชำระ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็น การยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งยังเป็นการยื่นฟ้องเรียกเอาหนี้สินซึ่งลูกหนี้ของตน



ภายในสองปีนับแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๒๗/๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๘/๒๕๕๙)

๔.๔.๓ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

กรณีกองทัพอากาศฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ค้าประกันซึ่งเสียชีวิตลงแล้ว ร่วมกันรับผิดชอบชำระเงินตามสัญญาค่าประกันกรณี นาย ฐ. ประพฤติผิดสัญญาของผู้เข้ารับการศึกษาเป็นนักเรียนจำอากาศ ขอให้จริงรับฟังได้ว่า นาย ฐ. ขอลาออกจากโรงเรียนจำอากาศก่อนสำเร็จการศึกษา และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ ให้นาย ฐ. พ้นสภาพความเป็นนักเรียนโดยอนุญาตให้ลาออกได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ตามความประสงค์ของนาย ฐ. กับให้กรมยุทธศึกษาทหารอากาศ กองบัญชาการฝึกศึกษาทหารอากาศ ดำเนินการเรียกเก็บเงินค่าปรับชดใช้กรณีผิดสัญญาการศึกษาให้แก่ทางราชการ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามิชอบโต้แย้งเกี่ยวกับข้อสัญญาของผู้เข้ารับการศึกษาเป็นนักเรียนจำอากาศ อันเป็นสัญญาประธาน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อยุติข้อโต้แย้งนั้นได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับการยื่นฟ้องขอให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบชำระเงินตามสัญญาค่าประกัน อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ที่ค่าประกันความรับผิดชอบของนาย ฐ. ก็ย่อมต้องฟ้องศาลภายในระยะเวลาเดียวกับสัญญาประธาน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๕/๒๕๕๘)

๔.๔.๔ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๔.๕ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๔.๖ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญารับฝากเก็บข้าวเปลือก แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวสาร

กรณีฟ้องการคลังสินค้า ฟ้องว่า ห้างหุ้นส่วน ร. ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนาย บ. ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำความผิดสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยการไม่ส่งมอบข้าวสารหอมมะลิให้ผู้ฟ้องคดี รวม ๓ งวด คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๗,๑๙๙,๗๙๙.๕๔ บาท เมื่อหักเงินจำนวน ๒๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว คงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าแปรสภาพข้าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕,๑๙๙,๗๙๙.๕๔ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ โต้แย้งเกี่ยวกับการคำนวณราคาข้าวสารที่ค้างชำระ นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนเงินดังกล่าว ถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้น ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าแปรสภาพข้าวได้ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำหนังสือร้องขอความเป็นธรรมไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกำหนดราคาข้าวโดยใช้อัตราแปรสภาพข้าวตามที่คณะกรรมการกำหนดอัตราแปรสภาพข้าวจังหวัดอุบลราชธานีกำหนด เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณราคาข้าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ค้างส่งมอบให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือได้ว่าจำนวนหนี้ที่คู่สัญญายอมรับกันยังไม่เสร็จสิ้น และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการรับสภาพหนี้หรือแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง ประกอบกับการร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิใช่เป็นการมอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาหรือเป็นการกระทำอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี เนื่องจากผลของการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคำแนะนำผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อสังเกตเท่านั้น อีกทั้ง หากความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นโทษกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ก็หาได้ผูกพันหรือมีสภาพบังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันเป็นผลอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี และไม่เป็นที่ให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๙)



๔.๔.๗ การห้ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงการจ้างจ้าง ของส่วนราชการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๔.๘ การห้ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักประกันของ

กรณีฟ้องว่า กรมชลประทานซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศกรมชลประทาน เรื่อง ประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การซื้อดินธรรมดา เลขที่ E ๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการประเภทไม่จำกัดความรับผิด ได้รับเอกสารประกวดราคาและได้ยื่นหนังสือ แสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และได้นำหนังสือคำประกันของ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสิงหพระ ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วางเป็นหลักประกันของ เป็นเงินจำนวน ๑,๗๓๑,๘๑๕ บาท ต่อผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ไม่ส่งผู้แทน เข้าไปลงทะเบียนเสนอราคา ประธานคณะกรรมการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงประกาศให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. เป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้ง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ธิบหลักประกันของในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของวงเงินดังกล่าว เป็นเงิน ๘๖๕,๙๐๗.๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนหลักประกันของประกวดราคา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบตามสัญญาคำประกัน และกำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำเงินไปชำระภายในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวโดยชอบแล้ว แต่ไม่นำเงินไปชำระ กรณีย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๘)

๔.๔.๙ การห้ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย

กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขามซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ทำสัญญาซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำอเนกประสงค์ ชนิด ๖ ล้อ จำนวน ๑ คัน กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบรถโดยไม่ดำเนินการจดทะเบียนรถและมีได้ ส่งมอบแผ่นป้ายทะเบียนรถยนต์คันที่ซื้อขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนรถบรรทุกน้ำที่พิพาท

มาให้เป็นชื่อผู้ฟ้องคดีและให้ส่งมอบหนังสือแสดงการจดทะเบียนรถยนต์พร้อมแผ่นป้าย เลขทะเบียนรถยนต์ หรือชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังครบกำหนดเวลา ๗ วัน นับแต่วันส่งมอบรถยนต์บรรทุกน้ำหนักประสงค์ คือ ภายใน วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนรถยนต์พร้อมส่งมอบ แผ่นป้ายทะเบียนรถยนต์คันที่ซื้อขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ตกลงกันไว้ กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๓๓/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโนนทองได้ทำสัญญาซื้อขาย กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงขายรถบรรทุกน้ำหนักประสงค์ ๖ ล้อ ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการตรวจรับพัสดุของผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจรับรถยนต์คันดังกล่าวไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้ดำเนินการโอนทะเบียน รถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันคืนเงินราคารถยนต์ บรรทุกน้ำและให้รับคืนรถยนต์คันดังกล่าว นั้น แม้ในสัญญาไม่ได้ระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องโอนทะเบียนรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังมีหน้าที่ต้องโอนทะเบียนรถยนต์ที่ขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาอันสมควร เมื่อสัญญาซื้อขายได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบรถยนต์ตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้จะยังไม่ได้จดทะเบียนโอนรถยนต์บรรทุกน้ำหนักประสงค์ คันดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ก็ถือว่าวันถัดจากวันที่ครบกำหนดสัญญาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นเวลาห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๖๑/๒๕๕๙)

๔.๕ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



**๔.๖ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องการใช้อำนาจรัฐ
ในบางกรณีต่อศาลปกครอง**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

**๔.๗ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครอง
เปิดทำการ**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๘ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไป

๔.๘.๑ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อขอรับ
เอกสารสิทธิที่ดินของตนได้เคยนำเดินสำรวจไว้ แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต สาขาถลาง
ได้มีหนังสือปฏิเสธการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยแจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการ
ออกเอกสารสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในบริเวณที่จำแนกออกจาก
เขตป่าไม้ถาวรและอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ออกเอกสารสิทธิให้แก่ตน นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต สาขาถลาง ไม่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับ
ยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว และไม่มีการแจ้งข้อความดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบในภายหลัง
ทำให้ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่มีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลา
สำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อเจ้าหน้าที่
ได้แจ้งว่ามีการส่งหนังสือ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ ไปให้ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ตามที่อยู่
ในบัตรประชาชน แต่ไม่มีผู้รับ จึงมอบสำเนาฉบับหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓
ให้ผู้ฟ้องคดี กรณียอมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวอย่างชัดแจ้งไม่ก่อนวันที่ ๔ มกราคม
๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน
หนึ่งปีตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๑/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การให้ที่ดินระหว่างนาย น. กับนาง บ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ร้องขอให้อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและอายัดที่ดินโฉนดที่ดิน ดังกล่าว แต่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนหรือแก้ไข การจดทะเบียนดังกล่าวแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการให้ดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามเอกสาร ประกอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาตามหนังสือดังกล่าว เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๘ เป็นอย่างช้า แต่การแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับ ยื่นคำฟ้องไว้ด้วยจึงต้องขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ประกอบวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๔/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองซึ่งเป็นชาวบ้านที่อาศัยและมีเอกสาร ทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่ตำบลทุ่งผึ้ง อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ได้ยื่นคำร้องขอลงรายการ สัญชาติไทยต่อนายอำเภอแจ้ห่มเพื่อเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน แต่นายอำเภอแจ้ห่มละเลยไม่เพิ่มชื่อและรายการ บุคคลเข้าในทะเบียนบ้านตามคำร้องขอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองได้รับความเสียหาย ขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมการปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสอง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองอ้างว่าตนอาศัยอยู่นดอย เป็นผู้ขาดโอกาสในการศึกษา อ่านภาษาไทย ไม่ได้ และไม่เข้าใจกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีหรือที่กฎหมาย กำหนดรับรองไว้ นั้น แม้จะเป็นจริงอย่างที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นอุปสรรค ต่อการฟ้องคดีอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต้องขยายออกไปแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๐/๒๕๕๘)



กรณีฟ้องว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต ๒ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต ๓ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดเวลาที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ โดยมีได้แจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้และไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งสิทธิดังกล่าวใหม่ด้วย สิทธิในการฟ้องคดีจึงขยายออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้นเมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๐๖/๒๕๕๘)

๔.๘.๒ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๘.๓ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๘.๔ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพหนี้

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า กองทัพบกซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ทายาทโดยธรรมของข้าราชการทหารที่ถึงแก่ความตายนำเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับเกินสิทธิมาคืนแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อส่งคืนคลัง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๔๒๐,๒๕๐.๑๐ บาท ทายาทรายดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดียอมรับว่า



เป็นหนี้เงินจำนวนดังกล่าว โดยตกลงผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน เดือนละ ๕,๘๓๗.๒๔ บาท จนกว่าจะครบ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เพิกเฉยไม่ชำระเงินคืน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกพะเยาได้รับหนังสือรับสภาพหนี้เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้กับผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๘๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นับตั้งแต่วันดังกล่าว ทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ตามมาตรา ๑๘๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องคดีนี้จึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๔/๒๕๕๗)

๔.๘.๕ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๙ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล

๔.๙.๑ การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

๑) การฟ้องคดีที่ถือว่าเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขา ๑ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรทับทางสาธารณะที่ป่าช้าและเขตป่าถาวรที่รักษาไว้เพื่อเป็นป่าชุมชน ซึ่งผู้ปกครองท้องที่และประชาชน หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๑๑ ตำบลป่าไผ่ อำเภอฝาง จังหวัดลำพูน ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวในส่วนที่ออกในเขตป่าถาวรและทับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน นั้น ทางสาธารณประโยชน์เป็นทางสาธารณะ



ที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สัญจร ส่วนป่าช้าหรือสุสานสาธารณะเป็นป่าหรือสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปในชุมชนใช้ในการประกอบศาสนกิจหรือพิธีกรรมเกี่ยวกับศพของประชาชนในชุมชน กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้อง โดยไม่มีกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๐/๒๕๕๙)

๒) การฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารโครงการที่พักอาศัยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับการแก้ไข จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์มีคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบโครงการที่พักอาศัยดังกล่าวดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอาคาร นั้น กรณีเป็นการฟ้องคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีและชุมชนที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่โดยเฉพาะกลุ่มเท่านั้น มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลการฟ้องคดี จึงมิใช่การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๘/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีตำบลท่าขอนยางปฏิเสศที่จะทำการปักหลักเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทดแทนหลักเขตเดิมที่สูญหาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปักหลักเขตที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีเพื่อจะสามารถนำที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินได้ กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีนี้ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว แต่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนดังกล่าวแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีที่ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ยื่นพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

กรณีฟ้องว่า เทศบาลเมืองลำสามแก้วได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจัดซื้อรถชุดไฮดรอลิคตีนตะขาบ จำนวน ๑ คัน ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้กำหนดราคากลางในประกาศดังกล่าวเป็นจำนวน ๕,๗๐๐,๐๐๐ บาท แต่ในเอกสารประมูลจ้างด้วยวิธีระบบอิเล็กทรอนิกส์ระบุราคาสูงสุดของการประมูลจัดซื้อด้วยวิธีระบบอิเล็กทรอนิกส์จะต้องเริ่มต้นที่ ๔,๖๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ต่างกันมาก อันแสดงว่า มีงบประมาณในการจัดซื้อรถชุดไฮดรอลิคตีนตะขาบไม่เพียงพอหรือไม่เท่ากับราคากลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจะเสนอราคาได้ ขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว ไม่ถือเป็น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๕/๒๕๕๘)

๔.๙.๒ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

๑) การฟ้องคดีที่ถือว่าเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) การฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเกี่ยวกับสถานะของบุคคล

กรณีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นชาวบ้านที่อาศัยและมีเอกสารทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่ตำบลทุ่งผึ้ง อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง ได้ยื่นคำร้องขอลงรายการ



สัญญาชาติไทยต่อนายอำเภอแจ้ห่มเพื่อเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และลงรายการสัญญาชาติไทยในทะเบียนบ้าน แต่นายอำเภอแจ้ห่มละเลยไม่เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านตามคำร้องขอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมการปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวมิใช่การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหาดังกล่าวที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๐/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

กรณีฟ้องว่า ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ ได้มีประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกในการรับสมัครและคัดเลือกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาผู้สมัครสอบมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว นั้น มิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคลที่ยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรือเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๙/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจ ส่งผลให้คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกระบวนการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งหมดรวมทั้งคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการสังกัดเดิม โดยเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ นั้น กรณีสถานะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพ เช่น ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งงานอื่นใด เป็นต้น แม้จะมีผลทำให้มีสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งเหล่านั้น แต่ก็ไม่ใช่สถานะของบุคคล เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลในลักษณะ

เช่นเดียวกับสถานะในประเทศชาติหรือสถานะในครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย โดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๓๗/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีฟ้องว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยละเลยต่อหน้าที่ในการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงหรือใกล้ถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับในอัตราร้อยละ ๒ ของเงินเดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ และให้มีการตรวจสอบสิทธิข้าราชการทุกคนที่อยู่ในข่ายพึงได้รับค่าตอบแทนพิเศษมิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๒/๒๕๕๘)

๔.๑๐ ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น

๔.๑๐.๑ การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

๑) การฟ้องคดีที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

กรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารายสืบแปดคนมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลหนองนกแก้ว อำเภอเลาขวัญ จังหวัดกาญจนบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองนกแก้ว อุตสาหกรรมจังหวัดกาญจนบุรี กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี และสาธารณสุขจังหวัดกาญจนบุรี อนุญาตให้บริษัท ท. ประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลือง ในพื้นที่ดังกล่าว



โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการ และสถานที่ตั้งโรงงานเป็นที่ดินชนบทที่ใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำสาธารณะ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่รับคำร้องขออนุญาตก่อสร้างโรงงานและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของบริษัท ท. จนกว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามขั้นตอนของกฎหมาย นั้น เมื่อคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยสิบแปดคนฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อยู่อาศัยของตน เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดปัญหาหมอกพิษจากการประกอบกิจการดังกล่าวในพื้นที่ของตน กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลย่อมมีอำนาจที่จะรับคำฟ้องคดีนี้ที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๖๑/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

กรณีฟ้องว่า การก่อสร้างสถานีบริการก๊าซ แอล พี จี ของผู้ร้องสอดที่ตั้งอยู่ใกล้โรงเรียนบ้านหนองซำซากและใกล้กับสถานประกอบการโรงกลึงและสถานที่รับซื้อของเก่าของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งทำให้กิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายมากขึ้นเนื่องจากกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจำเป็นต้องก่อประกายไฟหากก๊าซรั่วไหลจากสถานีบริการก๊าซ แอล พี จี อาจทำให้เกิดเพลิงไหม้หรือเกิดการระเบิดและเป็นอันตรายได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างสถานีบริการก๊าซ แอล พี จี ของผู้ร้องสอด และให้กรมธุรกิจพลังงานพิจารณากฎหมายด้านความปลอดภัยใหม่โดยกำหนดระยะต่างๆ เพื่อความปลอดภัย และกำหนดให้สถานีบริการก๊าซ แอล พี จี อยู่ห่างจากสถานประกอบการที่จำเป็นต้องก่อประกายไฟหรือเปลวไฟ นั้น หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หากก๊าซรั่วไปไกลกว่าระยะที่กฎกระทรวงกำหนด อาจส่งผลกระทบต่อนักเรียน ครู และผู้ปกครอง ที่จะต้องทำการเคลื่อนย้ายคนและทรัพย์สินหนีภัยไม่ทัน และหากก๊าซลอยตัวสูงกว่าความสูงของกำแพงกันไฟเกินกว่าที่กฎกระทรวงกำหนด ก็อาจส่งผลกระทบต่อบ้านเรือนและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ติดกับกำแพงกันไฟดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลสามารถรับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๖๐/๒๕๕๘)

๒) การฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งได้ออกครอบคลุมบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง แม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเท่านั้น มิใช่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟส.๙/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ไม่ได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗/๒๕๕๙)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองบึงพาด จังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน ๒ แปลง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศให้เขตนิคมสร้างตนเองฯ ล้มสภาพ และได้มีการนำที่ดินบริเวณรอบ ๆ ที่ทำการของเขตนิคมสร้างตนเองฯ ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ เป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่กลายเป็นส่วนหนึ่งของที่ราชพัสดุไปด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาท และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การฟ้องคดีลักษณะนี้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเพียงลำพัง ไม่ใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เมื่อไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๕/๒๕๕๙)



กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลคอกกระบือและตำบลพันท้ายนรสิงห์ จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ริมทางหลวงชนบทที่จะมีการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่ใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบที่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๕๙)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารศูนย์เยาวชนก่อสร้างทางเท้าด้านหน้าอาคาร งานท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักภายนอกอาคาร โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) แต่ไม่ได้มีการเบิกจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างและมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีตามคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับเงินชดเชยงานก่อสร้าง (ค่า K) ตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างซึ่งกำหนดให้เป็นแบบปรับราคาได้ตามจำนวนที่พึงจะได้รับชำระเท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด ศาลยอมไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องในคดีนี้ที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๐/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้างอาคารและงานโยธาฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงานและจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยอ้างว่าเป็นกฎกระทรวงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่ผ่านมติของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเป็นการสร้างภาระและทำให้เกิดความเลื่อมล้ำแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานที่ประกอบการ การฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๘/๒๕๕๘)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้าอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เฉพาะกลุ่มผู้เข้ารับการศึกษา (โดยวิธีการสอบ) (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของข้อกำหนดวิธีการประกาศผลการคัดเลือกตามข้อ ๒.๕.๑ และข้อ ๒.๕.๒ และให้ใช้ข้อความใหม่ตามที่กำหนดไว้ในคำขอท้ายคำฟ้องแล้วดำเนินการใหม่ตามแนวทางของผู้ฟ้องคดีขอ นั้น หากศาลพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครคัดเลือกเท่านั้น มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นที่เป็นอุปสรรคทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๒๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า นายอำเภอบ้านเขว้ามีคำสั่งที่ ๔๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิแล้ว แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายอำเภอบ้านเขว้าและผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิทบทวนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคืนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้กับผู้ฟ้องคดี นั้น การพิจารณาคดีนี้หากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็คงเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๕/๒๕๕๙)



๔.๑๐.๒ กรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น

๑) กรณีที่ถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่น

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

กรณีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองสาหร่ายมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร คำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคาร หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จังหวัดนครราชสีมา มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสามฉบับและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังภูมิลำเนา ของผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ โดยมีผู้รับหนังสือดังกล่าวไว้แทนเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในวันดังกล่าวแล้วตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริง ปรากฏต่อมาว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลฯ มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ของคณะกรรมการฯ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเช่นกัน โดยปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับทางไปรษณีย์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งการที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลฯ และคณะกรรมการฯ ต่างมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิและระยะเวลา ในการฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับวันที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฉบับที่สองยังอยู่ในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฉบับแรก จึงยอมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่า ตนสามารถ นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ฉบับที่สอง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ อันเป็นการยื่นฟ้อง ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฉบับที่สอง

กรณีจึงถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๒๖/๒๕๕๘ ที่ คส.๒๗/๒๕๕๘ ที่ คส.๓๑/๒๕๕๘ ที่ คส.๔๕/๒๕๕๘ ที่ คส.๔๖/๒๕๕๘ ที่ คส.๔๗/๒๕๕๘ ที่ คส.๕๐/๒๕๕๘ และที่ คส.๕๙/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

กรณีฟ้องว่า สำนักชลประทานที่ ๓ ก่อสร้างคันดินตามโครงการ บางระกำโมเดลขวางทางเดินน้ำในคลองชลประทาน เป็นเหตุให้น้ำเอ่อล้นเข้าท่วมที่นา ของผู้ฟ้องคดีจนได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักชลประทานที่ ๓ และกรมชลประทานชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ได้มีการดำเนินการที่เป็นเหตุให้น้ำเอ่อล้น เข้าท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ กรณีจึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือขอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่างประสานไปยังสำนักชลประทานที่ ๓ เพื่อขอรับเงินชดเชยความเสียหาย แม้จะไม่ได้เป็นการยื่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ตนอาศัยอยู่ แต่เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่างได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ ให้ประสานสำนักชลประทานที่ ๓ และกรมชลประทานเพื่อดำเนินการตามคำขอ ของผู้ฟ้องคดีต่อไป จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเพื่อให้ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย จากหน่วยงานทางปกครองแล้ว และยังปรากฏอีกว่า เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดี ได้เข้าร่วมการประชุมรับฟังการชี้แจง กรณีการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ราษฎรที่ถูกน้ำท่วม นาข้าว โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ ๓ ชี้แจงว่า กรมชลประทานไม่เคยได้รับ งบประมาณเพื่อดำเนินการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรในกรณีดังกล่าว ประกอบกับ ไม่มีระเบียบและกฎหมายรองรับ จึงไม่สามารถจ่ายค่าชดเชยตามคำขอได้ โดยเกษตรกร ผู้เสียหายสามารถนำเหตุเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวไปใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครองได้ กรณีจึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายมาโดยตลอด ซึ่งนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านกร่างก็ได้สั่งการให้ประสานงานแล้ว กรณีย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่า ความเดือดร้อนเสียหายของตนจะได้รับการแก้ไขเยียวยา เมื่อต่อมาได้มีการปฏิเสธการจ่ายเงิน ชดเชยความเสียหาย โดยได้แจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงถือว่า



มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๖/๒๕๕๘)

๒) กรณีที่ไม่ถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่น

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน มีประกาศ เรื่อง การขึ้นบัญชี และการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน และตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชีปฏิบัติงาน ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว โดยเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถมายื่นฟ้องคดีได้ทันเนื่องจากรถจักรยานยนต์ที่ใช้ขับขี่เสีย นั้น แม้รถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีจะเกิดความขัดข้อง แต่ผู้ฟ้องคดีสามารถหาวิธีการอื่นใดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ การที่รถจักรยานยนต์เกิดความขัดข้องจึงยังไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับฟังได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๔๕/๒๕๕๗)

๔.๑๐.๓ การเป็นที่สุดของคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๓๐ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. คำธรรมเหียมศาล

๕.๑ การชำระคำธรรมเหียมศาลกรณีผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียว

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕.๒ การไม่ชำระคำธรรมเหียมศาลหรือชำระคำธรรมเหียมศาลไม่ครบถ้วน (มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ประกอบกับข้อ ๓๗ วรรคสอง)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕.๓ การสั่งให้ชำระคำธรรมเหียมศาลเพิ่ม (ข้อ ๓๔ วรรคสี่)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕.๔ การคืนค่าธรรมเนียมศาล (ข้อ ๓๘)

๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ ๓๘

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) กรณีที่ศาลปกครองอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ ๘๒ วรรคสี่

(๑) กรณีสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) กรณีสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหก

(๑) กรณีสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๒) กรณีที่คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

(๓) กรณีไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕.๕ การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา ๔๕/๑ ประกอบกับข้อ ๔๑/๑ ถึงข้อ ๔๑/๖)

๑) กรณีที่มีเหตุสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

คดีนี้มีทุนทรัพย์จำนวน ๓,๖๕๕,๔๔๔.๖๗ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๗๓,๑๐๘ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียังเป็นโสด มีทรัพย์สิน คือ ทาวน์เฮาส์ ๒ ชั้น ๑ หลัง ตั้งอยู่ที่



เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร มีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท เป็นบ้านที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่กับมารดา ผู้ฟ้องคดีมีรถยนต์ ๑ คัน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เป็นพาหนะของตน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีมีทาวน์เฮาส์ ชั้นเดียว ๑ หลัง ตั้งอยู่ที่เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร มีราคาประเมินทุนทรัพย์ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีให้ผู้อื่นเช่า เป็นเงินเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นรายได้ที่ไม่มากนัก ผู้ฟ้องคดีมีเงินฝาก ในธนาคาร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๗,๑๖๕.๐๗ บาท แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีเงินออมเป็นทุนเรือนหุ้น และเงินฝากที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ณ วันที่ยื่นฟ้องคดีนี้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๖๕๕,๔๔๔.๖๗ บาท แต่เงินจำนวนดังกล่าวปัจจุบันยังไม่สามารถเบิกถอนจากสหกรณ์ฯ เพื่อนำมาใช้จ่ายได้ ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๕๔ ปี และไม่ได้ประกอบอาชีพใด ๆ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีป่วย เป็นโรคหัวใจโดยต้องได้รับการรักษาอย่างต่อเนื่องและมีภาระต้องดูแลมารดาที่มีอายุมากกว่า ๗๕ ปี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีค่าใช้จ่ายในครอบครัวเฉลี่ยเดือนละ ๑๑,๐๐๐ บาท ซึ่งเห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายปกติทั่วไปที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๑/๒๕๕๘)

คดีนี้มีทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑,๔๔๙,๑๔๐.๑๔ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๒๘,๙๘๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีทรัพย์สินเป็นที่ดิน จำนวน ๓ แปลง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒,๓๖๙,๕๔ บาท แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะมีเงินทุนเรือนหุ้นและเงินฝากที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ณ วันที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๑,๔๔๙,๑๔๐.๑๔ บาท แต่เงินจำนวนดังกล่าวปัจจุบันยังไม่สามารถเบิกถอนจากสหกรณ์ฯ เพื่อนำมาใช้จ่ายได้ ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กำลังศึกษาระดับปริญญาตรีและไม่ได้ประกอบอาชีพใด ๆ กรณีจึงเห็นได้ว่า โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้น ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๕๗ ปี ประกอบอาชีพค้าขาย มีอาการป่วยเป็นโรคความดันโลหิตสูง และโรคข้อเข่าเสื่อม ส่วนภรรยาช่วยผู้ฟ้องคดีค้าขายแต่ก็มีอาการป่วยเป็นโรคความดันโลหิตสูง โรคข้อเข่าเสื่อม และโรคหัวใจรั่ว รายได้จากการค้าขายของผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่ นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว และมีภาระต้องผ่อนชำระเงินกู้ยืมจากธนาคาร กรณีจึงเห็นได้ว่า โดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด

ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๕๘)

๒) กรณีที่มีเหตุสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับค่าขนย้าย (ที่ดิน) ค่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างรวมถึงค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล และเมื่อพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีชี้แจงมา แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวเพียงลำพัง เนื่องจากภรรยาเป็นโรคลมชักไม่ได้ประกอบอาชีพ และบุตรอยู่ระหว่างศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีรายได้จากการประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ประมาณวันละ ๒๐๐ บาท ถึง ๓๐๐ บาท และมีทรัพย์สินเป็นที่ดินและรถยนต์กระบะอีก ๑ คัน และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๙๐๘,๖๘๑.๓๘ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้นำเงินไปชำระหนี้ให้น้องชายของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท และนำเงินไปซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัย จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทำให้ศาลเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้จ่ายเงินไปตามที่กล่าวอ้างจริง จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรายได้และรายจ่ายของผู้ฟ้องคดี คือ เงินจำนวนทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีกับค่าใช้จ่ายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีเงินเหลืออยู่จำนวนพอสมควร ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารยืนยันการชำระค่าใช้จ่ายอื่นที่จะแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากจนไม่มีเงินเพียงพอแก่การชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ จึงมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่พอจะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน โดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีนี้โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าธรรมเนียมศาลที่ต้องชำระ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๙/๒๕๕๘)

คดีนี้มีทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑,๑๙๓,๕๒๔.๑๐ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๒๓,๘๗๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการบำนาญ ได้รับเงินบำนาญรวมเงินเพิ่มค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ เป็นเงินเดือนละ ๑๘,๐๐๐ บาท และมีรายได้จากค่าเช่าที่ดินอีกปีละ ๖๐,๐๐๐ บาท มีบ้านพักอาศัยตั้งอยู่ที่เขตบึงกุ่ม



กรุงเทพมหานคร ปลุกสร้างบนที่ดินเนื้อที่ ๖๐ ตารางวา อยู่ร่วมกับสามี่ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญ มีรายได้จากเงินบำนาญเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีทรัพย์สินเป็นรถยนต์ ๑ คัน มีที่ดินจำนวน ๕ แปลง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีเงินฝากธนาคาร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๒,๓๐๓.๙๖ บาท โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่ามีหนี้สินที่ต้องชำระ ได้แก่ ค่าผ่อนชำระรถยนต์ เดือนละ ๘,๖๕๐ บาท ซึ่งสามี่เป็นผู้ผ่อนชำระให้ สำหรับค่าเล่าเรียนบุตรทั้งสองคน ภาคการศึกษาละ ๓๓,๐๐๐ บาท ค่าเช่าห้องพักบุตร เดือนละ ๗,๐๐๐ บาท ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์และค่าสาธารณูปโภค ของหมู่บ้านเดือนละ ๑,๖๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายอุปโภคและบริโภคภายในครอบครัว เดือนละ ๖,๐๐๐ บาท ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามี่ต้องร่วมกันรับผิดชอบภายในครอบครัว และมีค่าผ่อนชำระ เงินกู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกรมสามัญศึกษา จำกัด เดือนละ ๒,๕๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ๖,๐๐๐ บาท ค่าประกันสังคม ๓,๕๐๐ บาท ค่าสงเคราะห์รายศพ ช.พ.ส. และค่าสมาชิกสมาคม ฌาปนกิจสงเคราะห์ สหกรณ์ออมทรัพย์ครูกรมสามัญศึกษา จำกัด รวมเป็นเงิน ๑,๐๐๐ บาท และค่าภาษีรถยนต์ ๑,๐๕๐ บาท ส่วนเงินทุนเรือนหุ้นและเงินฝากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ณ วันที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๑,๑๙๓,๕๒๔.๑๐ บาท นั้น ปัจจุบันยังไม่สามารถเบิกถอนจากสหกรณ์ฯ เพื่อนำมาใช้จ่ายได้ เมื่อพิจารณาถึงสถานะของ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล ได้บางส่วน และหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้วจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กึ่งหนึ่งของทุนทรัพย์ เป็นเงินจำนวน ๑๑,๙๓๕ บาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๕๘)

คดีนี้มีทุนทรัพย์ จำนวน ๗,๗๗๘,๙๗๔.๓๕ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นเงินจำนวน ๑๕๕,๕๘๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ รับบำนาญเดือนละ ๓๐,๑๖๐ บาท มีภาระค่าใช้จ่ายต่อเดือน เป็นเงินประมาณ ๕๒,๓๕๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรทั้งสองคน ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี ค่าเลี้ยงดูมารดาซึ่งชราภาพและมีโรคประจำตัว อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นโรคพาร์กินสัน แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดียังมีทรัพย์สินอื่นซึ่งเป็นที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ แต่การที่จะนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ออกขายหรือจำนองเป็นเรื่อง ที่จะต้องใช้เวลาและดำเนินการได้ยาก อีกทั้งยังเป็นภาระแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมาก ส่วนเงินฝาก ในบัญชีออมทรัพย์ของธนาคารกรุงไทยนั้น ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องเก็บไว้คั่นกองทุน กบข. เพื่อขอกลับไปใช้สิทธิรับบำนาญตามพระราชบัญญัติการกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๙๔ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงเห็นว่า โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อน เกินสมควร จึงเห็นควรยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจำนวนสามในสี่ของจำนวนเงินค่าธรรมเนียมศาล

ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินจำนวน ๓๘,๘๙๕ บาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๙/๒๕๕๘)

คดีนี้มีทุนทรัพย์จำนวน ๗,๘๗๓,๔๒๖.๖๙ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นเงินจำนวน ๑๕๗,๔๖๘ บาท แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานการประสานนครหลวง ตำแหน่งวิศวกร ๗ อัตราเงินเดือน ๖๔,๖๓๐ บาท มีเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาชีพเฉพาะ ประมาณเดือนละ ๑,๘๐๐ บาท มีเงินช่วยเหลือค่าน้ำประปาเดือนละ ๓๐๐ บาท เงินค่าตอบแทนพิเศษที่การประปาจ่ายให้ปีละ ๒๙๘,๔๑๔.๗๕ บาท เงินฝากในธนาคาร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๔,๗๗๖.๗๗ บาท อย่างไรก็ตาม ในแต่ละเดือนผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าภาษี เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หักสหกรณ์การประสานนครหลวง และเงินค่าฌาปนกิจ โดยรายการทั้งหมดจะถูกหัก ณ ที่จ่าย ทำให้ในแต่ละเดือน ผู้ฟ้องคดีมีรายรับสุทธิน้อยกว่ารายได้จากเงินเดือนและเงินพิเศษต่าง ๆ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีภาระในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้าน เดือนละ ๓๘,๙๔๐ บาท ทั้งยังต้องชำระค่าเช่าบ้าน ที่อาศัยอยู่ในปัจจุบัน เดือนละ ๘,๐๐๐ บาท เนื่องจากบ้านที่เช่าซื้อ อยู่ระหว่างการปรับปรุง และผู้ฟ้องคดีมีภาระต้องเลี้ยงดูภรรยาและหลานที่กำลังศึกษาอยู่ในชั้นมัธยมศึกษา ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีอายุมากแล้ว เหลือระยะเวลาการทำงานอีกเพียง ๗ ปี จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีรายจ่าย ไกล่เคียงกับรายรับ และจำเป็นต้องมีเงินสำรองเก็บไว้ใช้จ่ายฉุกเฉินด้วย และแม้ว่าผู้ฟ้องคดี จะมีทุนเรือนหุ้นและเงินฝากประเภทต่าง ๆ ที่ฝากไว้กับสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำนวน ๗,๘๗๓,๔๒๖.๖๙ บาท ก็ตาม แต่เงินจำนวนดังกล่าวก็ไม่สามารถเบิกถอนออกมา ใช้จ่ายได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลย่อมจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร และเมื่อพิจารณาเงินในบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีเปรียบเทียบกับเงินค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระทั้งหมด จำนวน ๑๕๗,๔๖๘ บาท แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเงินในบัญชีเงินฝาก รวมทั้งสิ้น ๑๑๔,๗๗๖.๗๗ บาท ซึ่งไม่เพียงพอที่จะชำระ ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด จึงเห็นควรลดค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีกึ่งหนึ่ง คงเหลือ ค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเป็นจำนวน ๗๘,๗๓๔ บาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๐๖/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ เป็นเงินจำนวน ๔,๑๕๓,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นเงินจำนวน ๘๓,๐๖๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อข้อเท็จจริง จากการไต่สวนของศาลรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประกอบอาชีพใด ๆ และมีผู้อาศัยด้วยกันกับผู้ฟ้องคดีอีกจำนวน ๖ คน และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินและได้รับค่าชดเชยพิเศษ แทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพไปบางส่วนแล้ว เป็นเงินจำนวน ๑,๐๖๘,๖๘๘.๒๓ บาท



ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านำไปใช้ซื้อที่ดินและใช้จ่ายในการอพยพจนหมดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานในส่วนดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังมีที่ดินและรถจักรยานยนต์อีก ๑ คัน ประกอบกับบุตรชายของผู้ฟ้องคดีรับราชการทหารกองประจำการ ส่วนภรรยาของบุตรชายยังพอมีรายได้จากการประกอบอาชีพ จึงมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่พอจะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน โดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๓๓,๒๒๔ บาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕/๒๕๕๙)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพเป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของศาลรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพเป็นแม่บ้าน มีบุตร ๓ คน ได้รับเงินส่งเสียจากบุตรรวมประมาณเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินอื่นใด และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพไปบางส่วนแล้ว เป็นเงินจำนวน ๑,๒๔๗,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ซื้อที่ดินและสร้างบ้านหลังใหม่จนหมดแล้ว แต่ก็ไม่มีพยานหลักฐานในส่วนดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังมีที่ดินอีกสองแปลง และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินส่งเสียจากบุตรเดือนละประมาณ ๕,๐๐๐ บาท จึงมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่พอจะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน โดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๙)

๓) กรณีที่ไม่มีเหตุสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

คดีนี้มีทุนทรัพย์จำนวน ๗๒๔,๑๐๐.๒๗ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๑๔,๔๘๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานของบริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่ง ตำแหน่งผู้จัดการเดือนละ ๒,๘๐๐ บาท และมีรายได้จากค่าตอบแทนการขาย เดือนละประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีรายได้จากการประกอบอาชีพหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเงินประกันสังคม และเงินประกันชีวิตแล้ว คงเหลือเดือนละประมาณ ๒๖,๖๐๐ บาท ถึง ๓๖,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีบัญชีเงินฝากธนาคาร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐๑,๕๗๓.๓๘ บาท และมีสลากออมสินพิเศษเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งจะครบกำหนดถอนเงินวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีมีที่ดิน ๒ แปลง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีค่าใช้จ่าย คือ (๑) ค่าผ่อนชำระรถยนต์ เดือนละ ๙,๑๙๐ บาท คงเหลืออีก ๓๓ งวด (๒) ค่าผ่อนชำระบ้าน เดือนละ ๓,๐๐๐ บาท คงเหลืออีก ๑๐ ปี

(๓) ค่าเช่าห้องพัก เดือนละ ๒,๕๐๐ บาท (๔) ค่าเบี้ยประกันตามกรมธรรม์ประกันชีวิต เดือนละ ๒,๙๑๐.๙๕ บาท (๕) ค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้าเดือนละ ๘๔๐ บาท (๖) ค่าอุปการะเลี้ยงดูมารดา เดือนละ ๕,๐๐๐ บาท (๗) ค่าเชื้อเพลิงรถยนต์ เดือนละ ๒,๕๐๐ บาท และ (๘) ค่าใช้จ่ายส่วนตัว เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท รวมแล้วผู้ฟ้องคดีมีรายจ่ายเดือนละประมาณ ๓๕,๙๔๐.๙๕ บาท เมื่อพิจารณาถึงสถานะของผู้ฟ้องคดีแล้วยังรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๗/๒๕๕๘)

คดีมีทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๒,๕๓๑,๔๑๐.๐๓ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๕๐,๖๒๘ บาท และมีทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๘๓,๕๗๓.๖๙ บาท ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จำนวน ๒๕,๖๗๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องโดยมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะมีรายได้เดือนละประมาณ ๖,๕๕๐ บาท และผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่ามีรายจ่ายของครอบครัวเดือนละประมาณ ๒๔,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีบุตรชาย ๒ คน บุตรคนแรกอายุ ๔๒ ปี ศึกษาและทำงานอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังไม่สมรส ส่วนบุตรคนที่สอง อายุ ๔๐ ปี รับราชการสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตำแหน่ง พันตำรวจโท ปฏิบัติหน้าที่อาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน ยังไม่สมรส ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาศัยอยู่กับบุตรชายคนที่สอง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีเงินฝากในธนาคารรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖๐,๕๔๑.๔๗ บาท และยังมีหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ซื้อผ่านบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์กับบริษัทหลักทรัพย์ ฟ. ขณะนี้มียอดเงินลงทุนในบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าวประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ บาท แม้จะมีมูลค่าตามราคาตลาดที่ไม่แน่นอนก็ตาม สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีค่าใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล เฉลี่ยเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง เมื่อพิจารณาถึงสถานะของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว จึงยังรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ เป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ ไปบางส่วนแล้ว จำนวน ๑,๔๖๗,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ซื้อที่ดิน



และสร้างบ้านหลังใหม่จนหมดแล้ว แต่ก็ไม่มีพยานหลักฐานในส่วนดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดี มีรายได้จากการรับจ้างไถนาและค่าจ้างจากการนวดข้าวเฉลี่ยเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท และ เงินที่เหลืออยู่ในบัญชีธนาคารจำนวน ๓๘,๓๖๗ บาท นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังคงประกอบอาชีพ มีรายได้เฉลี่ยเดือนละประมาณ ๑๓,๐๐๐ บาท จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สิน เพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ จึงไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในการไต่สวนเกี่ยวกับ ค่าขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำพยานหลักฐาน เกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีมาแสดงต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีรับว่าจะส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ แต่เมื่อ ถึงวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุตามคำขอจริง กรณีจึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีเหตุ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย ค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรตามมาตรา ๕๕/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๐๖/๒๕๕๙)

๔) การโต้แย้งคำสั่งศาล

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งยกคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งศาล เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๕๕/๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ กรณีจึงครบกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มเติมต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มเติมเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมาย กำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกคำร้องขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้เหตุผลว่าคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ได้โต้แย้งในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จำต้องได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นคำกล่าวอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้ใช้ดุลพินิจในกรณีนี้แล้วว่า คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๑/๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงได้มีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ใหม่ โดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อน และได้ชี้แจงให้เห็นว่ามีรายรับรายจ่ายอย่างไรบ้าง กรณีนี้จึงเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประสงค์ยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะพิจารณาคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในเรื่องที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมนั้นใหม่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕/๑ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะเหตุที่คู่กรณีได้เลือกการดำเนินการดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับเรื่องนี้แล้วส่งต่อยังศาลปกครองสูงสุดนั้น จึงไม่ต้องด้วยระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดไว้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ส่งคำร้องขอให้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอและดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๕๙)



๖. ฟ้องข้อหา ดำเนินกระบวนการพิจารณาช้า และฟ้องช้า

๖.๑ ฟ้องข้อหา (ข้อ ๓๖)

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นฟ้องข้อหา

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องนายกองค้การบริหารส่วนตำบลดงบัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกำนันตำบลดงบัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๔/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๒๐/๒๕๕๖ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการคัดค้านดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.๓๗๒/๒๕๕๖ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) ในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ว่าเป็นการกระทำละเมิด ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหยุดการกระทำละเมิด ซึ่งแปลความได้ว่าหยุดการคัดค้านหรือห้ามการคัดค้าน อันเป็นเรื่องเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ อ.๓๗๒/๒๕๕๖ แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ ตำบลดงบัง (นาย ค.) เพิ่มเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วยก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีดังกล่าวด้วยเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกัน เมื่อคดีหมายเลขดำที่ อ.๓๗๒/๒๕๕๖ อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงเป็นการต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือศาลอื่นอีกตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๔/๒๕๕๘ และที่ ๓๒๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

คดีก่อนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี) เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖/๒๕๕๕ โดยยื่นฟ้องสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) สรุปความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข)

จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ยกเลิกการจัดที่ดินและเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน จึงไม่สามารถยื่นคำขอและรับจัดที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ จึงถือว่าเป็นการจัดที่ดินและออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ผิดพลาด และภายหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้อนุญาตให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๗๕/๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี) เป็นคดีนี้ โดยบรรยายฟ้องมาในลักษณะเดียวกับคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๓๗๕/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี) และอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมบริวารออกจากที่ดินดังกล่าวพร้อมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น เมื่อพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ และในคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๓๗๕/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี) ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว เห็นได้ว่าคดีก่อนและคดีนี้มีมูลกรณีอย่างเดียวกัน คือ เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในคดีนี้ได้มีมติให้ยกเลิกการจัดที่ดินและเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แม้คดีนี้จะมีการเพิ่มเติมคำขอบังคับและยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายแตกต่างไปจากคดีก่อน แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์อันแท้จริงอย่างเดียวกัน คือ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการมีมติให้ยกเลิกการจัดที่ดินและเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คดีนี้จึงเป็นการยื่นคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับอันสืบเนื่องมาจากมูลกรณีเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๓๗๕/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุบลราชธานี)



และคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันในขณะที่คดีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล อันเป็นการต้องห้ามมิให้ยื่นคำฟ้องตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๙/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งสารวัตรสถานีตำรวจภูธรดงประคำได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผลการสอบสวนทางวินัยปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีมติว่าควรลงโทษให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีมติไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การถูกลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าวสืบเนื่องมาจากคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตามคำสั่งแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกดังกล่าว ได้ปลอมแปลงเอกสาร สร้างพยานหลักฐานเท็จ ในการสืบสวนข้อเท็จจริง และการสอบสวนทางวินัย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อตำรวจภูธรภาค ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ให้ดำเนินการทางวินัยแก่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยแก่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ในคดีหมายเลขดำที่ ๒/๒๕๕๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากปลอมแปลงเอกสารและสร้างพยานหลักฐานเท็จในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองพิษณุโลกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการยื่นคำฟ้องที่มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับมาจากมูลกรณีเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๒/๒๕๕๗ ของศาลปกครองพิษณุโลก จึงเป็นการฟ้องซ้อน ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๙/๒๕๕๙)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเป็นสองข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปรชากรรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และเลขาธิการคณะกรรมการ

กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ การออกไปอนุญาตขัดต่อประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน ๒ ฉบับ และไม่ดำเนินการตรวจสอบว่า ผู้ขอออกไปอนุญาตได้ทำตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ รวมทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อนุญาตให้มีการติดตั้งเสาส่งสัญญาณโทรศัพท์มือถือจุดที่ ๑ ตามใบอนุญาตฉบับที่ ๐๖๐๕๕๕๐๐๖๖๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ และตามใบอนุญาตฉบับที่ ๐๖๐๓๕๖๐๐๑๘๗๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ บริเวณตลาดฟ้าอาคารเลขที่ ๑๘๑/๑ ร้านสะดวกซื้อ (7-ELEVEN) ตั้งอยู่บริเวณปากซอยพระรามที่ ๖ ซอย ๑๙ โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยกเลิกใบอนุญาตข้างต้น รวมทั้งให้ดำเนินการเก็บแผ่นผ้าโฆษณาชวนเชื่อว่าคลื่นจากเสาส่งสัญญาณมือถือไม่เป็นภัย และให้นำแผ่นผ้าโฆษณาข้อความดังนี้ “องค์การอนามัยโลก (WHO) โดยองค์การวิจัยว่าด้วยมะเร็งระหว่างประเทศ (IARC) ได้ประกาศแล้วว่า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าจากสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นความเสี่ยงมะเร็งชนิดกลุ่ม 2B” สำนักงาน กสทช. ปรีक्षाโทรฟรี ๑๒๐๐ กด ๑ ไปติดประกาศแทนที่แผ่นผ้าโฆษณาชวนเชื่อทั้งหมด และติดเพิ่มเติมบริเวณด้านหน้าสำนักงานเขตและที่ว่าการอำเภอทุกแห่ง รวมถึงโฆษณาในสื่อที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เคยลงโฆษณาด้วย รวมทั้งขอให้ดำเนินการลงประกาศหนังสือพิมพ์ขอโทษต่อประชาชนไทยที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการระมัดระวังความเสี่ยงที่เกิดจากคลื่นสัญญาณโทรศัพท์มือถือจากเสาส่งสัญญาณ จำนวน ๑๒ ฉบับ ฉบับละ ๗ วัน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในคดีนี้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ส.๕๑๓/๒๕๕๕ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง โดยคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ และคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ส.๕๑๓/๒๕๕๕ ปรากฏว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำขอเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ขอให้ศาลยกเลิกใบอนุญาตฉบับที่ ๐๖๐๕๕๕๐๐๖๖๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ และใบอนุญาตฉบับที่ ๐๖๐๓๕๖๐๐๑๘๗๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ ดังกล่าว แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิ่มเข้ามาก็ตาม แต่เหตุแห่งการฟ้องคดีที่พิพาทคือใบอนุญาตให้ตั้งสถานีวิทยุคมนาคมที่ศาลจะต้องตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นเหตุเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลางอีก จึงเป็นการฟ้องซ้อนกับคดีหมายเลขดำที่ ส.๕๑๓/๒๕๕๕ และถือเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๙/๒๕๕๙)



ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นคำฟ้องในคดีนี้ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ผู้ฟ้องคดีกับพวก รวมหนึ่งร้อยสิบเอ็ดคนยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ โดยฟ้องว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะอนุกรรมการไต่สวน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และพนักงานเจ้าหน้าที่ช่วยในการไต่สวน ข้อเท็จจริง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีดำเนินการสอบสวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเอ็ดคนในเรื่องที่มีผู้ร้องเรียน ว่ามีการทุจริตในการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งจำนวนหลายคำขอ รวมทั้งขอให้เพิกถอนกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะอนุกรรมการไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ช่วยในการไต่สวนข้อเท็จจริง และมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ชี้มูลความผิดทางวินัย ในส่วนของผู้ฟ้องคดีกับพวกรวมหนึ่งร้อยสิบเอ็ดคนด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๕๙๖/๒๕๕๗ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบเอ็ดคนได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีคำร้องที่ คบ.๒๗/๒๕๕๗ และในขณะที่คดีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณา ของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี และศาลจังหวัดนนทบุรี ได้โอนคดีดังกล่าวมายังศาลปกครองกลางโดยผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่า กระบวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงและกระบวนการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติได้ดำเนินการโดยมิชอบ ไม่อาจนำมาใช้เป็นข้ออ้างให้กรมการปกครองลงโทษผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนรายงานและสำนวนคดี ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในส่วนของผู้ฟ้องคดี ซึ่งความเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างตามคำฟ้องและความประสงค์ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีย่อมต้องพิจารณา จากการมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว การบรรยาย คำฟ้องดังกล่าวจึงมีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับ มีลักษณะเดียวกันกับคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ หมายเลขแดง ที่ ๕๙๖/๒๕๕๗ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จึงเป็นฟ้องซ้อน ต้องห้ามมิให้ฟ้องตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๗๒/๒๕๕๙)

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นฟ้องซ้อน

การพิจารณาคำฟ้องว่าเป็นคดีประเภทใดต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบกับคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดี ในคดีแรก ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการงดเว้นการกระทำของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคำขอบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการสอบสวนเพื่อพิจารณาขึ้นเครื่องหมายห้ามซื้อขายหลักทรัพย์ พิจารณาเพิกถอนบริษัทหลักทรัพย์ ม. จากสมาคมซื้อขายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และระงับการดำเนินกิจการของบริษัทหลักทรัพย์ ม. จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนคดีนี้ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงไม่มีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับการแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รับวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีโดยบรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่วินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไม่อาจสรุปได้ว่า บริษัทหรือผู้บริหารของบริษัทหลักทรัพย์ ม. มีการกระทำผิดตามกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน และมีคำขอบังคับข้อ ๔ ที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์ ม. ห้ามซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องและคำขอบังคับตามข้อ ๔ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชอบที่จะรับคำฟ้องตามคำขอข้อ ๔ ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๔/๒๕๕๙)

๖.๒ ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (ข้อ ๙๖)

เดิมห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้องกรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ในข้อพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากส่งมอบงานเกินอายุสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ โดยมีคำขอให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าจ้างงานที่ค้างชำระ ให้คืนเงินประกันผลงานและหนังสือค้ำประกัน ส่วนคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกัน



ให้ร่วมกันชำระค่าปรับ อันเกิดจากการผิดสัญญาก่อสร้างดังกล่าว เหตุแห่งข้อพิพาททั้งสองคดี จึงเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองฉบับเดียวกัน ส่วนประเด็นข้อพิพาทที่ต้องวินิจฉัย ก็เป็นประเด็นเดียวกัน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งจะต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับเป็นเงินเท่าใด ส่วนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องชำระค่าจ้าง แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามผลงานจำนวนเท่าใด ประเด็นข้อพิพาททั้งสองคดีจึงเป็นประเด็น เดียวกัน เมื่อคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างงานงวดที่ค้างชำระภายหลังจาก หักค่าปรับแล้ว และให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าที่ยังค้างไว้ เงินประกันผลงานแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างนี้แล้ว และคดีดังกล่าว อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำประเด็น ข้อพิพาทตามสัญญาฉบับเดียวกันมาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก เป็นคดีนี้ จึงเป็นการดำเนิน กระบวนพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว หรือเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาซ้ำ และเป็นการอันต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีโต้แย้งไว้ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๗/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม ยกประเด็นเหตุที่มีสิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากผิดสัญญา ตลอดจนเหตุอื่น ๆ ที่จะหักค่าจ้าง และจะเรียกเก็บจากหนังสือค่าประกัน ดังนั้น หากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่เป็นคุณ แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีมีโต้แย้งในคดีดังกล่าว ก็ยังสามารถบังคับเอาค่าหลักประกันได้ การจำหน่ายคดีนี้จึงมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๕๘/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อเทศบาลนครนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) อ้างว่า มีผู้ก่อสร้างอาคารรुक้าทางสาธารณะ ขอให้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ โดยขอแก้ไข เพิ่มเติมคำขอ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร ้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีการยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อมา ในระหว่างระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นจำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำขอบังคับเช่นเดียวกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนจาก ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็น ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เป็นคดีนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมตามคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ ไว้พิจารณา กับกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมตามคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ไว้พิจารณานั้น เป็นเรื่องเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ต่อศาลปกครองชั้นต้น และต่อมาก็ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเดียวกันกับคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว จึงเป็นการต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๕๙)

๖.๓ ฟ้องซ้ำ (ข้อ ๙๗)

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นฟ้องซ้ำ

(๑) กรณียื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ในประเด็นที่ศาลปกครองเคยมีคำสั่งถึงที่สุด ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไปแล้ว เป็นฟ้องซ้ำ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่มาแล้วแปดครั้ง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจาก



ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และต้องห้ามตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อีกในครั้งนี้เป็นครั้งที่เก้า ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีใหม่อีกหนึ่ง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ในคดีนี้ เป็นกรณีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๘ ที่ ๔๑๘/๒๕๕๘ ที่ ๔๔๒/๒๕๕๘ ที่ ๖๘๘/๒๕๕๘ และที่ ๑๕๓/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) คดีเดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่ เป็นฟ้องซ้ำ

ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องสำนักงานอัยการจังหวัดมโนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และพนักงานอัยการ (นาย ก.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๓๔๒/๒๕๕๗ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลคันนายาวให้ดำเนินคดีอาญากับนางสาว พ. แต่ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลคันนายาวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองกลางเห็นว่าคดีดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ แต่ไม่ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีดังกล่าวจึงยอมถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีใหม่อีก โดยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน และแม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาคำขอท้ายฟ้องในคดีนี้ที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกรณีละเว้นการกระทำและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลกำหนดค่าบังคับในลักษณะทำนองเดียวกันกับคดีก่อนซึ่งถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีซึ่งศาลมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นซึ่งถึงที่สุดแล้ว

มารี้อร้องฟ้องใหม่เป็นคดีนี้อีกโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามนัยข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๔/๒๕๕๘ และที่ ๒๐๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๓) คดีเดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่ เป็นฟ้องซ้ำ

คดีเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดได้นำหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๙๐๔.๓/๑๐๕๑๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้นำกรณีของปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีสมุทรปราการในระหว่างที่ไม่มีคณะเทศมนตรีตามมาตรา ๕๕ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าป่วยการรายเดือน และเงินค่าป่วยการประจำตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดละเมิดสิทธิโดยดำเนินคดีอาญา และตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๗๓๘/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่าหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือภายในที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ มิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีนี้อีก โดยอ้างเหตุว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างที่ยังไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ขอให้เพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว กรณีจึงเป็นคำขอเดียวกับคำฟ้องเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๗๓๘/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นที่สุดแล้ว แม้ในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเหตุใหม่ว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด แต่เหตุดังกล่าวผู้ฟ้องคดีสามารถกล่าวอ้างในคดีเดิมได้อยู่แล้วแต่ไม่ได้กระทำ จึงเป็นคำฟ้องซ้ำต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๒๕/๒๕๕๘)



ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องอธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๙๐/๒๕๕๕ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๑๑๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ย้ายข้าราชการกรมศุลกากร จำนวน ๑๕ ราย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นในคดีนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งกรมศุลกากรดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมิได้ทำให้สิทธิหรือหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากคำสั่งกรมศุลกากรดังกล่าวที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นคดีหมายเลขแดง ที่ ๑๖๙/๒๕๕๖ ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๔/๒๕๕๗ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ฉะนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นคู่กรณีเดียวกัน กับคดีดังกล่าวโดยอ้างในคำฟ้องว่า คำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๑๑๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ย้ายข้าราชการกรมศุลกากร จำนวน ๑๕ ราย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรดังกล่าว เช่นเดียวกับคดีเดิม จึงเป็นการฟ้องในประเด็นที่ไต่วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีเดิม ที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่า คดีก่อนศาลยังมีไต่วินิจฉัยเนื้อหาของคำฟ้อง การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำนั้น เห็นว่า การวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ศาลต้องพิจารณาในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ของทั้งสองคดี และถึงแม้จะยังไม่ไต่วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ก็เป็นการฟ้องซ้ำได้ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๖/๒๕๕๙)

(๔) คดีเดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากศาลไม่อาจ กำหนดคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่ เป็นฟ้องซ้ำ

คดีเดิม ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๘๙/๒๕๕๕ ของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ขอให้ดำเนินการทางวินัยกับสามีของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของสามีของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษ ผู้กระทำผิดกฎหมาย และให้ย้ายสามีของผู้ฟ้องคดีไปยังสังกัดอื่น ทั้งยังให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้

ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๗๑/๒๕๕๖ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงถือได้ว่าคดีถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลในคดีนี้ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของสามผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการทางวินัยกับสามของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงโทษกักขังสามของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฏหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฏหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นได้ว่า มูลเหตุที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในคดีนี้เป็นมูลเหตุอย่างเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๘๙/๒๕๕๕ ที่ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีซึ่งมีประเด็นที่ไต่สวนวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองอีก เป็นกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาในประเด็นแห่งคดีโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ในคดีนี้เคยถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องซ้ำต้องห้ามตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๕/๒๕๕๘)

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาค้ำประกันสหกรณ์การประมงบ้านแหลม จำกัด ที่ได้ทำสัญญาหลักเพื่อรับเงินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร เนื่องจากสัญญาค้ำประกันดังกล่าวเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำไว้ล่วงหน้า โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ด้วยแต่ประการใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในสัญญาค้ำประกัน และเพิกถอนสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาแล้ว โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนสัญญาค้ำประกันฉบับเดียวกันกับที่นำมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนในคดีนี้ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๔๐๓/๒๕๕๗ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่ากรณีไม่อาจมีค่าบังคับให้เพิกถอนสัญญาตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้ คดีจึงเป็นอันถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีซึ่งศาลได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วมาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในประเด็นที่ไต่สวนวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันเป็นคดีนี้อีก จึงเป็น



การฟ้องชำที่ต้งห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๕๘)

(๕) คดีเดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่ เป็นฟ้องชำ

คดีเดิม ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้เข้ารับการสรรหาในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา กลุ่มทั่วไป สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง รับสมัครสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (บัญชีรวมสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ที่ตัดสินและไม่อยู่ในลำดับที่สามารถจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา แทนตำแหน่งที่ว่างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งที่ ๑๒๖/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ชี้ขาดคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงเป็นที่สุด ตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อเท็จจริงในคดีเดิมมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้อีก โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผลการสรรหา และขึ้นบัญชีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านและมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว อันเป็นข้อพิพาทในประเด็นเดียวกันกับคดีก่อน แม้ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แทนคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในคดีเดิม คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนี้ก็ยังเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ไต่วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๕๘)

คดีเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบ้านกาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งแต่งตั้งนาย ว. ให้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกาด (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ๗) และแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกาด (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ๖) ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยอำเภอแม่วางได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การที่ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แต่มายื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง โดยขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แต่งตั้งปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองฉบับอันเป็นคำสั่งเดียวกันกับคำสั่งในคดีเดิมที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องไว้ก่อนหน้านั้นและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยแล้วดังกล่าวมาข้างต้น แม้คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลว่า นำผลงานของบุคคลอื่นมาเสนอเพื่อขอรับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต แต่เมื่อคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกาดที่แต่งตั้งปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกัน การยื่นฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จึงเป็นการยื่นฟ้องในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน อันเป็นการต้องห้ามมิให้ฟ้องกันอีกตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๔๔/๒๕๕๘)

(๖) การที่ผู้ฟ้องคดีนำการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาโดยได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีแล้ว มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลอีกเป็นฟ้องซ้ำ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ในโครงการจัดสรรของหมู่บ้าน ก. และได้รับอนุญาตจากนายเทศมนตรีนครปากเกร็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. สูง ๔ ชั้น จำนวน ๔ คูหา เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เลขที่ ๘๖๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ และได้รับอนุญาตให้ดัดแปลงอาคารหลังดังกล่าวตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เลขที่ ๒๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการดังกล่าว



ได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยผู้ฟ้องคดีได้ร้องสอดเข้าไปในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาที่ อ.๘๗๓/๒๕๕๕ ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและเพิกถอนใบอนุญาต ดัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ซึ่งแม้ตามคำฟ้องในคดีดังกล่าวจะระบุไว้เพียงว่าขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น บริเวณซอย ๔ ในโครงการ ก. อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี แต่เมื่อปรากฏตามข้อเท็จจริงจากคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ ตลอดจนการไต่สวนคู่กรณีของศาลปกครองชั้นต้นว่า อาคารพิพาท เป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ทำการก่อสร้างและดัดแปลงอาคาร ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๘๖๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ และใบอนุญาต ดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๒๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ คำขอท้ายฟ้องในคดีดังกล่าว ที่ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารย่อมหมายถึงคำฟ้องที่ขอให้ศาล พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๘๖๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ และเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๒๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้อีกโดยมีคำขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๘๖๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ยังไม่ถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล จึงเป็นการฟ้องคดีในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุ อย่างเดียวกันกับคดีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๔-๔๕๕/๒๕๕๘)

คดีเดิม ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดี ไม่เต็มจำนวนตามสิทธิที่พึงได้รับ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนวัดบ้านหีบ อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ให้ผู้ฟ้องคดีรักษาการ ในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่โรงเรียนวัดโคกช้าง อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อันเป็น การสับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีให้ไปรักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ที่โรงเรียนดังกล่าว ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต ๑ เบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวนตามสิทธิ ที่พึงได้รับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ อ.๒๑๖/๒๕๕๕ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีนี้ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีดังกล่าวไม่เบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดี

มิได้เป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่า กระทำละเมิดจากการที่ไม่เบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดีให้ครบถ้วนตามสิทธิที่พึงได้รับจากการไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันทำละเมิด แต่การที่ศาลจะวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจำต้องวินิจฉัยประเด็นเบื้องต้นก่อนว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิได้รับจากการได้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการชั่วคราวและรักษาการในตำแหน่งอื่นอันมิใช่หน้าที่หลักของตำแหน่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยแห่งคดีดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ได้พิจารณาแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งจึงเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๘/๒๕๕๘)

ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลช้างเผือก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๓๒๕/๒๕๕๔ ซึ่งมีนาย ศ. เป็นผู้ร้องสอด โดยคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๒๗๕ ในขณะนั้น ได้ก่อสร้างอาคารและรั้วคอนกรีตรุก้ำที่สาธารณประโยชน์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาลำเหมืองธรรมชาติอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้สอดส่องดูแลไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด รุก้ำที่สาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้รื้อถอน รั้วส่วนที่ก่อสร้างรุก้ำลำเหมืองข้าวม่วง รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันปกป้องลำเหมืองข้าวม่วง ไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งกีดขวางทางน้ำธรรมชาติ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๒๕/๒๕๕๔ โดยวินิจฉัยว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ไม่ปรากฏเหตุที่จะทำให้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลย ต่อหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จากกรณีและผู้ร้องสอดก่อสร้างรั้วไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการร่วมกันดูแลรักษาลำเหมืองธรรมชาติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกคำสั่ง



ให้ผู้ร้องสอดดำเนินการรื้อถอนรั้วคอนกรีตออก และหากยังไม่มีกรรือถอนรั้วดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คดีดังกล่าวจึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลข้างเผือก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่และละเลยต่อหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาสั่งให้พื้นที่ ๑๙^๙/_{๑๐} ตารางวา เป็นที่สาธารณประโยชน์ตามที่ได้ให้การต่อศาลปกครองในคดีเดิม ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการโดยปกปิดข้อเท็จจริงและเอื้อประโยชน์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๒๗๕ รุกล้ำลำเหมืองสาธารณประโยชน์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้พื้นที่ ๑๙^๙/_{๑๐} ตารางวา เป็นที่สาธารณประโยชน์ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกรูปแบบที่ซึ่งได้รังวัดเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตัดลดพื้นที่ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๒๗๕ ออกเป็นจำนวนเนื้อที่ ๑๙^๙/_{๑๐} ตารางวา เพื่อให้เป็นลำเหมืองสาธารณประโยชน์ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งระงับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่พิพาท และให้รื้อถอนรั้วคอนกรีตส่วนที่กีดขวางทางลำเหมืองสาธารณประโยชน์ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีในการนำคดีมาฟ้องทั้งสองคดีดังกล่าวนี้ ก็เพื่อต้องการโต้แย้งว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้นางสาว ส. ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๒๗๕ ต่อจากนาย ศ. ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กจำนวน ๑ หลัง โดยที่ยังไม่ได้มีการรื้อถอนรั้วคอนกรีตให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีเดิม เป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมูลความพิพาทของทั้งสองคดีต่างก็สืบเนื่องมาจากเหตุเดียวกัน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งประเด็นที่ว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๒๗๕ รุกล้ำลำเหมืองสาธารณประโยชน์หรือไม่ ต่างก็เป็นประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยในทั้งสองคดี เมื่อประเด็นดังกล่าวศาลปกครองเชียงใหม่ไม่ได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาของคดีเดิม โดยเห็นว่าการข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจรับฟังได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่สาธารณะหรือไม่ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยดังกล่าวก็ชอบที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ยื่นอุทธรณ์

คำพิพากษาดังกล่าว คำพิพากษาดังกล่าวจึงได้ถึงที่สุดแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีนี้ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีซึ่งมีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีที่มีสภาพแห่งข้ออ้าง ข้อหา และประเด็นที่เป็นหลักในการพิจารณาเป็นอย่างเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๔/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๓๒๕/๒๕๕๔ ของศาลปกครองเชียงใหม่ที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และถึงแม้ในคดีนี้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดี บางรายให้แตกต่างกันไปจากคดีก่อน และอ้างข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากผลการรังวัดในคดีเดิม แต่ประเด็นข้อพิพาทที่ขอให้ศาลวินิจฉัยยังคงเป็นเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อนซึ่งถึงที่สุดไปแล้ว กรณีจึงเป็นการที่คู่กรณีเดียวกันฟ้องคดีในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ซึ่งศาลได้เคยมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงถือเป็นฟ้องซ้ำซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖/๒๕๕๙)

คดีเดิม บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีสร้างข่ายสายเคเบิลใยแก้ว ค่าจ้างจำนวน ๖,๘๒๕,๘๖๔.๙๑ บาท โดยแบ่งจ่ายออกเป็น ๒ งวด ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ดำเนินการตามสัญญาจ้างดังกล่าวครบถ้วนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาไม่ถูกต้องครบถ้วน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างซึ่งแยกออกเป็นเงินค่าจ้าง งวดที่ ๑ จำนวน ๓๐๗,๑๖๓.๘๘ บาท และงวดที่ ๒ จำนวน ๓,๔๑๒,๘๓๒.๔๖ บาท ตามลำดับ ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๙๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖ วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินงวดที่ ๑ จำนวน ๓๐๗,๑๖๓.๘๘ บาท ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินงวดที่ ๒ จำนวน ๓,๔๑๒,๘๓๒.๔๖ บาท นั้น ชอบด้วยข้อสัญญาแล้ว คู่กรณีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว คดีจึงถึงที่สุดนับแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ โดยเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญางวดที่ ๒ จำนวน ๓,๔๑๒,๘๓๒.๔๖ บาท จึงเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๙๖/๒๕๕๖ ของศาลปกครองกลางซึ่งถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต้องห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๕๙)



บทที่ ๕

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

๑. บททั่วไป

๑.๑ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ข้อ ๕)

๑.๑.๑ หลักผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๒ หลักเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงหัวหน้ากลุ่มงานวิชาการกฎหมาย เพื่อเสนอขอรับการประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ ๔) แต่ผู้บังคับการ กองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งเรื่องการประเมินคืน โดยแจ้งว่ากรณีของผู้ฟ้องคดียังไม่แน่ชัดว่าได้รับสิทธิตามมติ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ หรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับเรื่องขอประเมินของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ ๔) ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับเรื่องขอประเมินของผู้ฟ้องคดี โดยให้ย้อนหลังไปถึงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอประเมิน และให้การดำเนินการแต่งตั้งมีผลในวาระการแต่งตั้งประจำปี ๒๕๕๐ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีนี้ มีสาเหตุมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับเรื่องขอประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ ๔) ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องแล้ว



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ รับผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีไว้ เพื่อดำเนินการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพการสอน หรือผลการสอน และความประพฤติของคณาจารย์ประจำโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ขอรับการประเมินเพื่อพิจารณา แต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ โดยคณะกรรมการในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีผ่านการพิจารณาและสมควรเสนอขอแต่งตั้งตามขั้นตอนต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ ๔) กลุ่มงานวิชาการกฎหมาย โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งรับเรื่องขอประเมินของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ตลอดจนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดี จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ ๔) แล้ว ดังนั้น ข้อพิพาท อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงหมดสิ้นไป และไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอน คำสั่งต่าง ๆ และดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ อีกต่อไป ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่เมื่อใดนั้น ย่อมเป็นเรื่องภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับเรื่องขอประเมินของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ ๔) โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป อันเป็นคำสั่งที่ออกภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ภายใต้เงื่อนไข ของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๐๒/๒๕๕๘)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดียังไม่หมดสิ้นไป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกคำสั่ง ที่ ๓๑/๒๕๕๔ ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากกรณีกระทำผิดวินัยจากลงโทษภาคทัณฑ์เป็นไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) แล้ว ในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ แต่จนถึงวันยื่นฟ้องคดี ก.ค.ศ. ก็ยังไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาเก้าสิบวันตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดทางวินัยตามที่ถูกกล่าวหาจึงนำคดี



มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อมา ก.ค.ศ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๘/๒๕๕๖ ให้ลดโทษเป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการต่อไป โดยสั่งตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย โดยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีได้ประสงค์แต่เพียงขอให้ศาลตรวจสอบในส่วนของ การกำหนดโทษว่าเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น แม้ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๘/๒๕๕๖ ให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการต่อไป อันมีผลให้คำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ต้องสิ้นผลลงโดยคำสั่งที่ ๘/๒๕๕๖ ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งที่ ๘/๒๕๕๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. อันเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่สืบเนื่องมาจากคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ และยังคงเป็นคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีมีความผิดทางวินัยเช่นเดียวกับคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งคดีเดียวกัน ดังนั้น เหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา อันถือว่าเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงยังไม่หมดสิ้นไป และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามฟ้อง ศาลต้องมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ตามคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจะมีได้มีคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ ๘/๒๕๕๖ เนื่องจากขณะนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ แต่เมื่อข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น และทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ศาลปกครองชั้นต้นทราบแล้ว กรณีจึงชอบที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยไต่สวนผู้ฟ้องคดีเพื่อให้แก้ไขคำฟ้องต่อไปได้ ตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำฟ้องสรุปได้สองข้อหา ข้อหาที่หนึ่งฟ้องว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนหนองหว้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในตำแหน่งครูผู้ช่วย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการ และข้อหาที่สองฟ้องว่า การออกคำสั่งดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและสถานศึกษาเดิม รวมทั้งขอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ใช้จ่ายหรือค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยจากการทำละเมิดดังกล่าว นั้น แม้ในระหว่างพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะแจ้งว่าได้ดำเนินการตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและสถานที่เดิมก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป จึงยังไม่เป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งให้ออกจากราชการ อีกทั้ง ศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยหรือไม่ เพียงใด คดีนี้จึงยังคงมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยตามประเด็นดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้หมดสิ้นไปแล้วไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยกคำสั่งจำหน่ายคดีของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นนำสำนวนคดีนี้กลับมาพิจารณาพิพากษาตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๐/๒๕๕๘ ที่ คบ.๔๙/๒๕๕๘ ที่ คบ.๕๗/๒๕๕๘ ที่ คบ.๖๓/๒๕๕๘ ที่ คบ.๖๔/๒๕๕๘ ที่ คบ.๖๖/๒๕๕๘ และที่ คบ.๙๓/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีฟ้องว่า ผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการนานถึง ๑๓ ปี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นั้น เห็นว่า แม้ในภายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้ยุติเรื่องทางวินัยแล้ว และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามสายงานทางธุรการ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายอำนวยการของกองบังคับการตำรวจสันติบาล ๓ ซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับเรื่องไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ก็ไม่อาจถือว่าการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ยุติลง เพราะแม้ผู้บังคับบัญชาที่สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจะมีคำสั่งยุติเรื่องตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังมีอำนาจสั่งแก้ไขระดับโทษและเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมได้ อีกทั้ง มีอำนาจดำเนินการ



เพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริง รวมทั้งมีอำนาจให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษมีคำสั่งใหม่ด้วย นอกจากนี้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไปแล้ว ถ้า ก.ตร. พิจารณาเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ ก.ตร. ก็มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ในเรื่องนั้นได้ตามมาตรา ๙๑ ประกอบกับมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการดำเนินการทางวินัยในกรณีข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะถึงที่สุดที่ ก.ตร. ตามข้อ ๙ (๒) ของระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดียังไม่สิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดล่าช้า เพราะขณะยื่นฟ้องคดีและขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดี ยังไม่ปรากฏว่า ก.ตร. ได้พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ อีกทั้ง ยังไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาของ ก.ตร. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ หากเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัย จะได้รับโทษสถานใด เพื่อผู้ฟ้องคดีจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางกฎหมายต่อไป กรณีจึงยังรับฟังไม่ได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้หมดสิ้นไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๙๐/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีในข้อหาเสพยาเสพติด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอำนาจเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนทางวินัย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ดังกล่าว และขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ในกรณีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยเห็นว่า คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้สิ้นสุดลงและหมดสภาพบังคับในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดี

ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอีกต่อไป โดยผลของคำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังในวันเดียวกับวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และหากผู้ฟ้องคดีชนะคดีนี้ ก็ไม่อาจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและหน้าที่เดิมต่อไปได้ จึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้อีกต่อไป นั้น เห็นว่า แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ จะมีผลเสมือนเป็นการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้โดยปริยายแล้ว แต่การสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งไล่ออกย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่ในกรณีที่ให้มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อ ๖ (๑) ของระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น หากผลการพิจารณาในคดีนี้ได้ให้ความว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ชอบที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนได้ โดยอาจกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งดังกล่าวได้อีกด้วย หากผลการพิจารณาคดีเป็นเช่นนี้ จะมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้ กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ต่อไปเพื่อวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นประโยชน์แก่การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับจากคำสั่งดังกล่าว เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงยังไม่หมดสิ้นไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๑/๒๕๕๙)

๑.๑.๓ หลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีไม่เสียค่าใช้จ่าย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๔ หลักคำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วเห็นว่า กฎหมายและระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดี



ที่ได้ยื่นคำฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อศาลปกครองไว้แล้ว สามารถยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมได้ในกรณีใดบ้างไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คำฟ้องเพิ่มเติมจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ คำฟ้องเพิ่มเติมที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ศาลจึงจะรับคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แต่หากมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้องเดิม ศาลไม่อาจรับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๒/๒๕๕๘ และที่ ๕๘๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๑.๕ หลักศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจทางปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๖ การชี้แจงน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๗ แบบคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๘ หลักศาลที่มีอำนาจบังคับคดี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๙ หลักศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอ

กรณีดังต่อไปนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเกินคำขอ

(๑) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอ

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏตามคำฟ้อง เว้นแต่จะมี

กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามนัยข้อ ๕ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาด้วย ศาลจึงมีอาจพิพากษาเกินคำขอได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐๑-๗๐๒/๒๕๕๙)

(๒) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอ

แม้มาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น แต่การที่ศาลจะวินิจฉัยกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือมีการวางเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัติดังกล่าวได้นั้น จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำขอท้ายคำฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองด้วย เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำขอท้ายคำฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบกับปัญหาข้อนี้มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีคำขอนั้น จึงเป็นการพิพากษาเกินคำขอ อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๘๖๓/๒๕๕๘ และที่ อ.๑๑๖๓/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



(๓) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอ

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน พร้อมด้วยต้นไม้และสิ่งปลูกสร้าง ถูกกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลทุ่งปรัง ตำบลเสาเกา ตำบลฉลอง ตำบลเทพราช และตำบลเปลี่ยน อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนี้ ๑) ค่าทดแทนที่ดิน ๒๖๙,๗๐๐ บาท ๒) ค่าทดแทนต้นไม้ ๒๘๓,๙๐๐ บาท ๓) ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ๗๕๗,๘๔๐.๕๕ บาท รวมค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๑,๓๑๑,๔๔๐.๕๕ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในค่าทดแทนดังกล่าว จึงมีหนังสืออุทธรณ์ขอค่าทดแทนเพิ่มต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีมติไม่กำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และยื่นในส่วนค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและค่าทดแทนต้นไม้ ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แต่ไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นเงิน ๔๔๙,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย รวมเป็นเงิน ๕๒๒,๔๔๓ บาท ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนต้นไม้ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๒๙,๓๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย รวมเป็นเงิน ๗๙๓,๑๖๗ บาท ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเป็นเงิน ๑,๐๐๐,๙๐๙.๔๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย รวมเป็นเงิน ๑,๐๘๒,๒๓๒.๔๕ บาท ๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่ารถถอนสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้กำหนดค่าทดแทนดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี ๕. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินเป็นค่าดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒,๖๙๗,๘๔๒.๔๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดี ประเด็นที่พิพาทในคดีนี้จึงมีเพียงว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนต้นไม้ และค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม ศาลก็ต้องมีคำพิพากษาเป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าคำขอหรือไม่เกินไปกว่าที่ปรากฏในคำขอ กรณีนี้เห็นว่าเมื่อคำฟ้องไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ประกอบกับ

ในการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีก็มีได้อุทธรณ์ขอเงินค่าทดแทนในส่วนนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้กำหนดค่าทดแทน ความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าทดแทน ในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๘,๐๐๐ บาท จึงเป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นและเป็น การพิพากษาคดีเกินคำขอตามมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๕ วรรคสอง แห่งระเบียบฯว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๓/๒๕๕๘)

(๔) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นนำเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังจากการฟ้องคดี มาพิจารณาพิพากษา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทะเลบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน กรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมา หลังจาก ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งชั้น และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดชั้นเงินเดือนเป็นไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งชั้น เป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมาย และมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน นั้น จึงเป็นการนำเหตุที่เกิดขึ้นหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคดีนี้มาพิจารณา และเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้าม ตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ว่า คำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่ง ให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ตามนัยข้อ ๕ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘๓/๒๕๕๘)



คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคำพิพากษาและคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ ๓๙๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน (สบ ๒) โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ ๑๓๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่แต่งตั้งยศว่าที่พันตำรวจตรีโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นได้นำข้อเท็จจริงและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้เกิดขึ้นภายหลังจากวันที่ได้มีการยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น (วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙) ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและคำสั่งที่มีได้เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้และอยู่นอกเหนือคำฟ้องและคำขอคำบังคับของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาพิพากษาในคดีนี้ด้วย ซึ่งเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ว่าศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษาและมีคำบังคับเกินเลยไปกว่าคำฟ้องและคำขอคำบังคับของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น คำพิพากษาและคำบังคับดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นคำพิพากษาและคำบังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๘๐๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๑.๑๐ หลักการฟังความสองฝ่าย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๑๑ หลักการพิจารณาคดีระบบไต่สวน

การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของศาลด้วยตนเองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากรณีมีความจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวหรือไม่ รวมทั้งมีดุลพินิจที่จะรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างต่อศาลอีกด้วย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงรวม ๖ คำสั่ง นั้น ถือเป็นอำนาจดุลพินิจของศาลที่จะกระทำได้นอกจากนั้น การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีก็ถือเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลประการหนึ่ง อันสามารถกระทำได้ตามที่เห็นสมควรตามนัยข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๕๐ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน และเมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงเป็นผู้ถูกฟ้องคดี



โดยมิได้กำหนดตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ ย่อมเป็นการกระทำที่เหมาะสมและมีเหตุผลรับฟังได้ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องคัดค้านการเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๐/๒๕๕๘)

การพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเองนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี การดำเนินการพิจารณาโดยระบบไต่สวนจึงย่อมหมายถึงศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะแสวงหาข้อเท็จจริงใดเองหรือไม่ รวมทั้งสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่าคำขอของคู่กรณีที่ขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นเหมาะสมที่จะดำเนินการหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองไม่มีบทบังคับให้ศาลต้องเรียกพยานหลักฐานทุกอย่างที่คู่กรณีอ้างแต่อย่างใด และหากศาลปกครองชั้นต้นไม่เรียกพยานหลักฐานตามคำขอของคู่กรณี คู่กรณีดังกล่าวก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น หรือแสวงหาข้อเท็จจริงหรือยกคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและให้ศาลปกครองชั้นต้นแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำขอ ดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘/๒๕๕๘)

การพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม นอกจากนี้ ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยดำเนินการตามที่ศาลเห็นสมควรได้ ทั้งนี้ คู่กรณีย่อมมีสิทธิอ้างพยานหลักฐานใด ๆ ต่อศาลได้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นสามารถใช้ดุลพินิจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอของคู่กรณีได้ กล่าวคือ หากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีขอให้ไต่สวนไม่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีหรือไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาล ศาลก็มีอำนาจไม่อนุญาตให้คู่กรณีอ้างพยานหลักฐานดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๖/๒๕๕๘)

วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คู่กรณีกล่าวอ้างรับฟังได้หรือไม่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องหรือนอกฟ้องนอกประเด็น ตลอดจนให้อำนาจในการพิพากษาเกินคำขอได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๔๓/๒๕๕๘)



๑.๒ การยื่นหรือขยายระยะเวลา (ข้อ ๖)

(๑) ศาลปกครองไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาได้

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งคู่กรณีที่ไม่พอใจในผลของคำพิพากษามีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาล โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา แต่ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งระยะเวลาอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้นเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด ตามนัยข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ และที่ ๒๖๙/๒๕๕๗ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน**)

ระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือตามที่ศาลกำหนด ที่อาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ โดยข้ออ้างตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อ้างถึงความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนของระบบราชการในการผ่านงานตามลำดับสายบังคับบัญชา หรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่อาจเกิดขึ้น จึงไม่อาจรับฟังเพื่อเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๕๗**)

(๒) กรณีศาลปกครองอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยมีผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับไว้ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยอ้างในคำร้องอุทธรณ์ว่า ขณะที่ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีรับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น เป็นเวลาที่สำนักงานของผู้รับมอบอำนาจของ

ผู้ฟ้องคดีหยุดในช่วงเทศกาลปีใหม่เป็นเวลา ๑๕ วัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบคำสั่งของศาลที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหลังจากที่วันหยุดดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีต้องศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการทำคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเพิ่งขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นครั้งแรก โดยอ้างเหตุกรณีศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่ทันอันเนื่องมาจากสำนักงานทนายความของตนหยุดทำการช่วงเทศกาลปีใหม่ถือเป็นการอ้างเหตุผลและความจำเป็นต่อศาลแล้ว กรณีมีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๒๓/๒๕๕๙)

๑.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ (ข้อ ๗)

๑.๓.๑ กรณีที่ศาลเห็นเอง

- กรณีที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาโดยผิดหลง คำอุทธรณ์คดีนี้ของผู้ฟ้องคดีมิได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่มิได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายโดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ส่งคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๖/๒๕๕๘)

คำอุทธรณ์คดีนี้ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำให้ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเปลี่ยนแปลงไป และไม่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีแตกต่างไปจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแต่อย่างใด ดังนั้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๑๐๘ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่รับอุทธรณ์ไว้โดยผิดระเบียบและที่ได้ดำเนินการต่อมาตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ เดียวกัน และมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓๙/๒๕๕๘)



คำอุทธรณ์คดีนี้ของผู้ร้องเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามอุทธรณ์ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลปกครองสูงสุด ต้องมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ร้อง ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่รับคำอุทธรณ์ของผู้ร้องไว้โดยผิดหลง ตามระเบียบฯ และได้ดำเนินการต่อมา ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ เดียวกัน และมีคำสั่ง ยกอุทธรณ์ของผู้ร้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๕๔-๑๐๕๕/๒๕๕๘)

เมื่อคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ในขณะที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้คำสั่งทางปกครอง ที่พิพาทยังไม่มีผลในทางกฎหมาย จึงถือว่ายังไม่มีคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพันสามสิบหกคน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่มีคำสั่ง รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองพันสามสิบหกคนไว้พิจารณา รวมทั้งกระบวนการอื่น ที่ต่อเนื่องภายหลังจากนั้นทั้งหมดตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๘/๒๕๕๘)

คำสั่งโรงพยาบาลพุทธชินราช พิษณุโลก ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงาน ในหน่วยงานภายในโรงพยาบาลจำนวน ๕ หน่วยงาน หน่วยงานละ ๓ เดือน นั้น เป็นการ ใช้อำนาจในทางบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งและลักษณะงานตามที่เห็นเป็นการเหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ เป็นสำคัญ คำสั่งดังกล่าวที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานในแผนกต่าง ๆ ไม่ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสภาพการทำงานของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิ ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินการกระบวนการ พิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ เมื่อต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบดังกล่าว และมี คำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๔๗/๒๕๕๘)

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่การรับคดีนี้ไว้พิจารณาไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นอื่น

ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามที่มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ ให้อำนาจไว้ได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณา ที่ได้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้เพื่อพิจารณาพิพากษา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๗/๒๕๕๙ และที่ คบ.๑๕๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๓.๒ กรณีที่คู่กรณีมีคำขอ

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ไม่อนุญาตให้ เลื่อนวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำร้องฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้เลื่อนวันหนึ่งพิจารณาคดี ครั้งแรก และให้นัดวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรกและวันนัดฟังคำพิพากษาในคดีนี้ใหม่เนื่องจา กการมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนิน กระบวนการพิจารณาคดีอื่นก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี เพราะการที่ศาลปกครองชั้นต้น กำหนดวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรกในคดีนี้เป็นการกำหนดไปฝ่ายเดียวโดยมิได้ประสานขอวันว่าง ในการกำหนดวันนัดกับผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีเสียก่อน และหากศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาเห็นว่าไม่มีเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีขอถือเอาคำร้องนี้ เป็นการโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป เมื่อพิจารณาเนื้อหาตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ แล้ว เป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้ ปฏิบัติตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับ ข้อ ๘๓ และข้อ ๘๔ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นการโต้แย้ง การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ แห่งระเบียบเดียวกัน และขอให้ ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในการกำหนดวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรก ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะวินิจฉัยคำร้องของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ และหากเห็นว่ามีกรกระทำหรือมีการดำเนินกระบวนการ พิจารณาในการกำหนดวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรกเป็นไปโดยไม่ชอบ และเป็นกรณีที่มิได้ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองชั้นต้นก็ชอบที่จะเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบดังกล่าว การที่



ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ เนื่องจากเห็นว่าคำร้องดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้เลื่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามคำร้องฉบับลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถือเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดให้อุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาได้ และเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นการสั่งคดีโดยผิดหลง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๕๑-๕๒/๒๕๕๘**)

๑.๔ การยื่นเอกสารหรือพยานหลักฐานต่อศาล (ข้อ ๑๓)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕ การแจ้งข้อความเป็นหนังสือหรือส่งเอกสาร

๑.๕.๑ โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ (ข้อ ๑๕)

ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดวิธีการแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารให้แก่คู่กรณีทราบ และกำหนดวันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งข้อความหรือรับเอกสารไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานศาลปกครองกลางได้แจ้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและผู้ถูกฟ้องคดีบางรายของศาลปกครองชั้นต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และพนักงานของผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในใบตอบรับเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองกลางตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าวแล้ว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๑/๒๕๕๘**)

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และสำนักงานศาลปกครองกลางได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งศาล ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยัง นาย ส. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี ตามที่อยู่แจ้งไว้ต่อศาล โดยปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือแจ้งคำสั่งศาลดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑ นาฬิกา กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๕๙ และที่ ๒๐๓/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน**)

๑.๕.๒ โดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง (ข้อ ๑๖)

กรณีที่ศาลได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า คำฟ้องยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน อีกทั้ง ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องคดีนี้ได้ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดส่งเอกสาร แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ทำคำชี้แจงเพิ่มเติม และชำระค่าธรรมเนียมศาล โดยศาลได้จัดส่งคำสั่งดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีที่ได้แจ้งต่อศาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด นำส่งคำสั่งศาลโดยปรากฏลายมือชื่อผู้รับแทน คือ นาง บ. เกี่ยวข้องกับผู้รับระบุว่า เป็นบุตร นั้น เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามข้อ ๑๖ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องตามคำสั่งศาล กรณีจึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ครบถ้วน และเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามข้อ ๓๓ และข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ เดียวกัน เมื่อปรากฏว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้และศาลมีคำสั่งให้แก้ไขให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายในระยะที่กำหนดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลจึงมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๙)

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินคดีปกครองแทน ตามมาตรา ๔๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงส่งหมายแจ้งกำหนดนัดไปยังบ้านเลขที่ ๔๔ ถนนนวมินทร์ ซอยนวมินทร์ ๘๖ แยก ๒ แขวงรามอินทรา เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลนำไปส่ง มีนาง พ. มารดาของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอยู่อาศัยในบ้านหลังดังกล่าวเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับไว้เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ปรากฏตามใบรับหนังสือหรือเอกสาร (ร.๑๕) จึงถือว่าผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับแจ้งและทราบกำหนดนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาแล้ว ในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ตามข้อ ๑๖ วรรคสองแห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ส่วนข้ออ้างที่ว่า มารดาของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลงลืมไม่ได้แจ้งให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ และได้นำเอกสารไปวางปะปนอยู่กับเอกสารอื่น ทำให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ทราบกำหนดนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษา นั้น เห็นว่า เป็นความผิดพลาดในการรับรู้เอกสารของผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เอง



จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒/๒๕๕๙)

๒. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

๒.๑ อำนาจตุลาการศาลปกครองคนเดียว (มาตรา ๖๑)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ การเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง

๒.๒.๑ การส่งสำเนาคำฟ้อง (ข้อ ๓๓)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องแล้ว เห็นว่า คำฟ้องยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งคำฟ้องฉบับจริงให้ศาลและมิได้จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาเอกสารประกอบคำฟ้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องคดีนี้ได้ อันเป็นกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งสองฉบับ ได้แก่ คำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดส่งคำฟ้องฉบับจริงและสำเนาคำฟ้องพร้อมสำเนาเอกสารประกอบคำฟ้อง และให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยระบุจำนวนเงินค่าทดแทนที่ประสงค์จะขอให้ศาลบังคับให้ชัดเจน และชำระค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒ ของจำนวนเงินที่เรียกร้องดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเรื่องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทันใด แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามคำสั่งศาลทั้งสองฉบับ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการใด ๆ กรณีจึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ครบถ้วน และเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามข้อ ๓๓ และข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลจึงมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๙)

๒.๒.๒ ความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง (มาตรา ๔๕ ประกอบกับข้อ ๓๗)

๑) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้

- คำฟ้องที่แสดงข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ดำเนินการกับบริษัทที่ดำเนินการคลังเก็บน้ำมันบริเวณท่าเรือน้ำลึกสีซัง ซึ่งเป็นเหตุในการฟ้องคดีอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้โดยมิชอบ และให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหาย ตลอดจนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดียังมีข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของคลังน้ำมันของบริษัทที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่าได้ปล่อยน้ำเสียปนเปื้อนลงสู่ทะเลว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างไร ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ไม่แจ้งผลการพิจารณานั้น ศาลยังมีคำสั่งให้ส่งเอกสารเพิ่มเติมมาด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งเอกสารดังกล่าวมาพร้อมกับคำฟ้อง จึงเป็นกรณีส่งเอกสารไม่ครบถ้วน กรณีจึงถือได้ว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ด้วยการชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานต่อศาลตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนด จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๒/๒๕๕๘ และที่ คส.๑๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า คำฟ้องยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งคำฟ้องฉบับจริงให้ศาลและมิได้จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาเอกสารประกอบคำฟ้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องคดีนี้ได้ อันเป็นกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งสองฉบับ ได้แก่ คำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดส่งคำฟ้องฉบับจริงและสำเนาคำฟ้องพร้อมสำเนาเอกสารประกอบคำฟ้อง และให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมคำฟ้องโดยระบุจำนวนเงินค่าทดแทนที่ประสงค์จะขอให้ศาลบังคับให้ชัดเจน และชำระค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒ ของจำนวนเงินที่เรียกร้องดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเรื่องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวันใด



แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามคำสั่งศาลทั้งสองฉบับ ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ดำเนินการใด ๆ กรณีจึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานให้ครบถ้วน และเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามข้อ ๓๓ และข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๙)

๒) กรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และข้อที่ไม่สมบูรณ์นี้เป็นกรณีที่มิอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับ ข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๗/๒๕๕๘ ที่ ๓๘๘/๒๕๕๘ ที่ ๓๙๖/๒๕๕๘ ที่ ๔๓๐/๒๕๕๘ ที่ ๔๗๑/๒๕๕๘ ที่ ๔๗๒/๒๕๕๘ ที่ ๔๗๘/๒๕๕๘ ที่ ๔๙๕/๒๕๕๘ ที่ ๕๘๐/๒๕๕๘ ที่ ๖๔๙/๒๕๕๘ ที่ ๖๕๐/๒๕๕๘ ที่ คป.๒๔/๒๕๕๘ ที่ ๔๗/๒๕๕๙ ที่ ๑๓๔/๒๕๕๙ ที่ ๑๗๘/๒๕๕๙ ที่ ๒๖๕/๒๕๕๙ ที่ ๒๙๔/๒๕๕๙ ที่ ๓๒๔/๒๕๕๙ ที่ ๓๒๕/๒๕๕๙ ที่ ๓๔๓/๒๕๕๙ และที่ ๓๔๕/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๓) เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒.๓ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒.๔ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒.๕ กรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา แล้วข้อหาใดข้อหาหนึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

กรณีและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนตำบลเนินมะปราง อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดในพื้นที่ดังกล่าว ฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔) ละเลยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี และประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้ทราบถึงการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลวังนกแอ่น ตำบลชัยนาม ตำบลดินทอง ตำบลท่าหมื่นราม ตำบลพันชาลี อำเภอวังทอง และตำบลชมพู่ ตำบลเนินมะปราง ตำบลบ้านม่วง ตำบลวังยาง ตำบลบ้านน้อย ชุ่มชีเหล็ก ตำบลวังโพรง อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเสียสิทธิในการออกเอกสารแสดงสิทธิทำกินในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยังได้ออก อนุญาตบัตรพิเศษให้แก่บริษัท ร. เพื่อทำการสำรวจแร่ในท้องที่อำเภอเนินมะปราง อันเป็นการ ทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี และประชาชนที่จะเข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ให้แก่ประชาชนตามพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และขอให้เพิกถอนอนุญาตบัตรพิเศษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกให้แก่ บริษัท ร. รวมทั้งขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดในเขต ปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตกเป็นสิทธิของประชาชน ภายใต้การปฏิรูปและบริหารจัดการโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยห้าม ไม่ให้บุคคลใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าว นั้น สำหรับ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ให้แก่ประชาชนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ที่จังหวัดพิษณุโลก ท้องที่ดังกล่าว จึงเป็นถิ่นที่อยู่อันเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับคำฟ้องข้อหานี้เป็นการฟ้องขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ให้แก่ประชาชนตามพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มูลคดีจึงเกิดขึ้นในเขตท้องที่จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองพิษณุโลกตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเมื่อคดีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น มีสามข้อหา โดยข้อหานี้เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง



กรณีจึงต้องด้วยข้อ ๔๑ แห่งระเบียบเดียวกัน ที่กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนขอข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๕/๒๕๕๘)

๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริง

๒.๓.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

๑) คำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติม

๑.๑) คำฟ้องเพิ่มเติมต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำฟ้องเพิ่มเติมเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำฟ้องเพิ่มเติมไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิม

คำฟ้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งของแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งออกตามมติของคณะกรรมการแพทยสภาที่วินิจฉัยยกข้อกล่าวโทษของผู้ฟ้องคดีที่ร้องเรียนว่า การดูแลรักษาของแพทย์ผู้ทำการรักษาอาการบาดเจ็บของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมขอให้โรงพยาบาลของแพทย์ผู้ทำการรักษาผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำฟ้องเพิ่มเติมจึงมีมูลพิพาทสืบเนื่องจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของโรงพยาบาล ซึ่งคำฟ้องเดิมโรงพยาบาลมิได้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย คำฟ้องเพิ่มเติมจึงเป็นคำฟ้องในมูลละเมิดและมีคู่กรณีต่างจากคดีเดิม คำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิมที่จะรวมพิจารณาด้วยกันได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๕๘ และที่ ๖๑๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



คำฟ้องเดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณียินยอม ให้สถานีโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทู วิชั่นส์ จำกัด (มหาชน) กระทำการอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยการโฆษณาสินค้า หารายได้บนช่องสัญญาณภาพ MCOT และ MCOT WORLD ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) โดยใช้อุปกรณ์ที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) แต่ไม่จัดเก็บรายได้ ให้เป็นไปตามสัญญาทางปกครองและกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและความเสียหายแก่รัฐ ผู้ถือหุ้น และผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระงับการโฆษณาอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดี ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอฟ้องกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ โดยกล่าวอ้างว่า กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และขอแก้ไขคำขอย้ายคำฟ้องจากเดิมเป็นให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และ กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า หากผู้ฟ้องคดี เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รับผิดชอบชดใช้ความเสียหาย ให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยให้ไปเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีนี้ศาลจึงไม่อาจรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๘/๒๕๕๘)



กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในส่วนที่ขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากอยู่ในระหว่างระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คงรับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี นั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในขณะที่คดีเดิมซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ และแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่ศาลกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณาและพิพากษาต่อไป ไว้พิจารณา ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่ไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมที่พอจะรวม การพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๔๕/๒๕๕๘)

๑.๒) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายตามคำฟ้องเพิ่มเติม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓) คำฟ้องเพิ่มเติมต้องยื่นภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๔) คำฟ้องเพิ่มเติมต้องยื่นก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ต่อศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นเมื่อพ้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีได้ตามข้อ ๖๒ วรรคสาม แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๒/๒๕๕๘)

๒) คำให้การและคำฟ้องแย้ง (ข้อ ๔๓-ข้อ ๔๖)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำคำให้การแล้ว ระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ในวันเดียวกันนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การออกไปอีก ๓๐ วัน เห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยข้อ ๘๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คดีนี้ศาลได้อนุญาตให้ถอนคำฟ้องตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะขยายระยะเวลายื่นคำให้การให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๕๙)

๓) คำคัดค้านคำให้การ (ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘)

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำคัดค้านคำให้การไว้ ดังนี้

(๑) ต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลอันสมควร

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การจำนวน ๒ ครั้ง ซึ่งศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ทำคำคัดค้านคำให้การ ทั้งมิได้แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบว่าจะประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๔๗ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีและคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอน ประกอบกับข้อ ๔๗ แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจจำหน่ายคดีออกจาก



สารบบความหรือไม่ก็ได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร และเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมการต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นต้นแล้ว เห็นว่า กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การอาจเกิดจากความไม่เข้าใจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การกระทำของผู้ฟ้องคดีก็มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีหรือเสียความยุติธรรมแต่อย่างใด กรณีจึงสมควรที่จะให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีนี้ต่อไป จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ต่อไปตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๓/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่นาง ถ. ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งให้ทำคำคัดค้านคำให้การโดยชอบทั้งสองครั้ง แต่ไม่ได้ทำคำคัดค้านคำให้การหรือมีหนังสือแจ้งต่อศาลว่า ไม่ประสงค์ทำคำคัดค้านคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ตามข้อ ๔๗ วรรคสี่ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีความใส่ใจและติดตามความคืบหน้าของคดีที่ยื่นฟ้องไว้ โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์จะให้ศาลดำเนินคดีต่อไป ก็ให้ศาลมีดุลพินิจที่จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติเด็ดขาดที่บังคับให้ศาลจะต้องสั่งจำหน่ายคดีแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจัดทำคำคัดค้านคำให้การเป็นเพราะมีเหตุจำเป็น ศาลก็อาจมีคำสั่งให้ดำเนินคดีของผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ ดังนั้น แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมิได้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาที่กำหนด อีกทั้ง ยังยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาตามข้อ ๔๗/๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สูงอายุ ต้องมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินคดีแทน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องสิทธิในที่ดินของตน กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เห็นควรให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีต่อไป จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาล โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งจะครบกำหนด

ยื่นคำคัดค้านคำให้การในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการทำคำคัดค้านคำให้การตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลปกครองชั้นต้นทราบว่า ประสงค์จะให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปแต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๔๗ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคัดค้านคำให้การเนื่องจากไม่เห็นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เนื่องจากเอกสารดังกล่าวได้พบหมายครั้งหนึ่งและเย็บติดกับหน้าของจดหมาย ๒ ชุด โดยไม่ได้เย็บติดกับสำเนา คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม เป็นเหตุให้การดึงเอกสารดังกล่าวออกจากซองนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นหมายของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงการปิดชื่อที่อยู่เจ้าหน้าที่ของจดหมายถึงผู้รับเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยไม่ยื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลหรือตั้งฟ้องแต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า ศาลปกครองชั้นต้นจะออกหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาพบ หรือมีคำสั่งตามมาอีก จากพฤติการณ์แล้วมีเหตุอันน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือตั้งฟ้อง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๙)

กรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี

ไม่มีเหตุผลอันสมควร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำให้การแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ๒ ครั้ง ซึ่งมีผู้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลแทนผู้ฟ้องคดีไว้โดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ และไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้ศาลทราบว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยระบุแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีขอโต้แย้งคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดี



ของผู้ฟ้องคดีว่าไม่ถูกต้องประการใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ทำคำคัดค้านคำให้การโดยชอบแล้ว แต่จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๑/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และได้มีคำสั่งอนุญาตให้ขยายเวลาทำคำคัดค้านคำให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก ๓ ครั้ง ครั้งละ ๓๐ วัน รวมเป็นเวลาดำเนินการทั้งสิ้น ๑๒๐ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะต้องยื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และในฐานะผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งพ้นระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ขยายระยะเวลาครั้งที่สามแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลเมื่อพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๔๗ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วย ข้อ ๔๗ วรรคสี่ แห่งระเบียบดังกล่าวแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และในฐานะผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ อุทธรณ์ว่า สามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ เป็นผู้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นไว้ และได้เขียนบันทึกช่วยความจำไว้บนกระดานไวท์บอร์ดในบ้านว่าให้ขยายเวลาทำคำคัดค้านคำให้การในครั้งต่อไปถึงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๘ นั้น ถือเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเอง จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๑/๒๕๕๘)

(๒) ต้องไม่มีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้องคำให้การหรือที่ศาลกำหนด (ข้อ ๔๘ วรรคสอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า อธิปไตยกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้ง (เลื่อน) ให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ตามประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้ง (เลื่อน) ให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ และประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้ง

(เลื่อน) ให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ทำคำคัดค้านคำให้การ โดยระบุให้ศาลปกครองชั้นต้นหมายเรียกเอกสารจากผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในส่วนของการให้คะแนนใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ หากเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างขอให้เพิกถอนประกาศกรมป่าไม้ ฉบับลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ เหตุเพราะเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบ เนื่องจากไม่เป็นกลางอันมี สภาวิจัยแรงนั้น เห็นว่า คำขอตามคำคัดค้านคำให้การที่ขอให้สั่งให้เพิกถอนประกาศกรมป่าไม้ ดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็น การทำคำคัดค้านคำให้การโดยมีประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การ ซึ่งศาล ไม่อาจรับประเด็นหรือคำขอใหม่นั้นไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๔๘ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๒๙/๒๕๕๘)

เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องทั้งสองข้อของผู้ฟ้องคดี แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเป็นสองข้อหา ดังนี้ ข้อหาที่หนึ่งฟ้องว่า มติอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๖ เกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยใช้หลักการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและแต่งตั้ง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ที่ ๐๐๑๒.๔๑/๐๗๑๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว ข้อหาที่สองฟ้องว่า คณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพการสอนหรือผลการสอน ภาระงาน และความประพฤติ ของคณาจารย์ประจำโรงเรียนนายร้อยตำรวจ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการประเมินขึ้นดำรง ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ (สบ ๔) ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวตั้งแต่วาระการแต่งตั้งประจำปี ๒๕๕๕ แต่ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ (สบ ๔) โดยให้ มีผลย้อนหลังในวาระประจำปี ๒๕๕๕ นับแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป รวมถึง สิทธิประโยชน์ในเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ และเงินประเภทอื่นที่มีสิทธิได้รับ ตามกฎหมาย กรณีจึงเห็นได้ว่า ตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองข้อหา ดังกล่าวข้างต้น มิได้มีคำฟ้องและคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่ง



โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ ๙๐๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เฉพาะส่วนที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีในคำสั่งดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด และแม้จะปรากฏว่าในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีการกล่าวอ้างถึงคำสั่งดังกล่าวมาด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และศาลปกครองชั้นต้นก็ได้กำหนดให้คำสั่งดังกล่าวเป็นประเด็นในการพิจารณาคดีนี้ และเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมิได้เป็นประเด็นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในคดีนี้อีกด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าประเด็นหรือคำขอหรือคำชี้แจงเกี่ยวกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ ๙๐๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างมาในคำคัดค้านคำให้การโดยมีคำขอใหม่เพิ่มขึ้นมาว่าขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยนั้น เป็นประเด็นหรือคำขอซึ่งต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๖/๒๕๕๙)

๔) คำให้การเพิ่มเติม (ข้อ ๔๙)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๓.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล (ข้อ ๕๐-ข้อ ๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นส่งคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ โดยที่ยังไม่ได้รับเอกสารของผู้ฟ้องคดีเพื่อหักล้างคำชี้แจงประกอบการพิจารณา เป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำชี้แจงนั้น เป็นกรณีที่เห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดียังมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องได้ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี อันเป็นขั้นตอนในการตรวจพิจารณาคำฟ้องว่าจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ไม่ใช่ขั้นตอนในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อมีคำพิพากษาในคดีซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๑๓/๒๕๕๘ และที่ คบ.๖๐/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



๒.๔ การแจ้งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๕ การรับฟังพยานหลักฐาน (ข้อ ๖๔-ข้อ ๖๘)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๖ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

- คำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าวต้องยื่นต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้ยื่นคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา นั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งมีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยในชั้นนี้แต่เพียงว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงยังไม่อาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นไปตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ และหากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีก็ต้องกลับไปสู่ศาลปกครองชั้นต้นที่จะต้องพิจารณาพิพากษาต่อไป กรณีถือไม่ได้ว่าคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งหกกับผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามนัยมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๖๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงไม่อาจยื่นคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีนี้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๕๘)

๒.๖.๑ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (ข้อ ๖๙-ข้อ ๗๔)

๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ

กรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นไม่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ



(๑) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งไม่อนุมัติการคืนสถานภาพนิสิต

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาระดับปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากประกาศบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง รายชื่อนิสิตที่ไม่สำเร็จการศึกษาภายในเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งหลังจากทราบประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอคืนสถานภาพนิสิต แต่คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งไม่อนุมัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ครั้งที่ ๘/๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว และเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งและมติที่ไม่อนุมัติการคืนสถานภาพนิสิตให้ผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีถึงที่สุด นั้น การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ว่าจะคืนสถานภาพนิสิตให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะพิจารณาเพื่อผ่อนปรนเป็นกรณีพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ยังคงสภาพนิสิตต่อไปได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแจ้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้นิสิตหรือผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้คืนสถานภาพนิสิตของผู้ฟ้องคดีน่าจะมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และแม้ผู้ฟ้องคดีจะหมดสถานภาพนิสิตไปแล้ว แต่ก็มีช่องทางที่ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการให้สำเร็จการศึกษาได้โดยการสมัครเข้าสอบใหม่และจะได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์และสอบวิทยานิพนธ์ได้ทันที ซึ่งจะใช้เวลาศึกษา ๑ ปี นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเข้าเรียนในระดับปริญญาโท เมื่อภาคต้นในปีการศึกษา ๒๕๕๐ เมื่อรวมเวลาที่เข้าศึกษามาแล้วเกิน ๗ ปี และในขณะที่ฟ้องคดีนี้ถ้ายังมีสถานภาพเป็นนิสิตอยู่ก็จะเป็นปีที่ ๘ อันจะกระทบต่อประกาศสภามหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ เรื่อง ขอบังคับว่าด้วยการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษาของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนของระยะเวลาการศึกษาที่เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของระยะเวลาการศึกษาตามหลักสูตร จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๒/๒๕๕๗)

(๒) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครอง

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครอง ด้วยเหตุที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) ผ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดของผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บเงินล่วงหน้าให้ครบถ้วนภายใน ๙๐ วัน

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมีมติไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้ายังมีผลบังคับอยู่ และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีได้ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครองตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดเก็บข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้าบรรลุผล กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า คำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครองดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง การทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐ เนื่องจากทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองขาดเครื่องมือในการดำเนินการให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล การที่ยังไม่สมควรทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครอง จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๕๘ ที่ ๓๓๖/๒๕๕๘ และที่ ๕๐๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ศาลเห็นว่า การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ

- คำขอให้ทุเลาการบังคับตามประกาศรายชื่อผู้ไม่ผ่านการสอบคัดเลือกคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกายในการรับสมัครคัดเลือกและสอบแข่งขันบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจสายป้องกันปราบปราม (ศชต. ๗) ของศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านข้อเขียน และได้เข้าทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่งการรับสมัครและคัดเลือกฯ เพื่อบรรจุเป็นนักเรียน



นายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่เมื่อประกาศรายชื่อผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกายปรากฏว่ามีรายชื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในนั้นด้วยเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นโรคถุงน้ำที่ลูกอัมตะ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้อุทธรณ์พร้อมทั้งผลการตรวจร่างกายครั้งใหม่ที่โรงพยาบาลรามัน ซึ่งแม้ผลการตรวจจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นโรคถุงน้ำที่ลูกอัมตะก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักสูตรการอบรมนายสิบตำรวจดังกล่าวมีระยะเวลา ๑ ปี และผู้ที่ผ่านการคัดเลือกตามประกาศได้เข้ารับการอบรมไปแล้วเป็นเวลา ๘ เดือน ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการอบรมตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่ แต่แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้เข้ารับการอบรม ก็จะมีเวลาเข้ารับการฝึกอบรมเพียง ๔ เดือน อันจะทำให้ไม่ครบเวลาตามหลักสูตรและส่งผลให้ไม่ผ่านการฝึกอบรมในท้ายที่สุด ดังนั้น การมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยให้ผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับผู้ฟ้องคดีเข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดการฝึกอบรมทั้งในด้านงบประมาณและความต่อเนื่อง ส่วนประเด็นเรื่องอายุของผู้ฟ้องคดีที่เกรงว่าหากรอจนศาลมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีจะมีอายุเกิน ๒๗ ปี และขาดคุณสมบัติในการเข้ารับการอบรมนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงต่อศาลว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น หากขณะคดีผู้ถูกฟ้องคดีจะรับผู้ฟ้องคดีเข้าอบรมในหลักสูตรเดียวกันในโอกาสแรกที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดการฝึกอบรม ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐประกอบกับความเสียหายที่จะเกิดต่อการฝึกอบรมและผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีจึงยังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองตามที่ขอมาใช้และยังไม่มีเหตุที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๖๓/๒๕๕๘ และที่ คบ.๙๔/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

- คำขอให้ทุเลาการบังคับตามประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบัง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการกำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนต้องยื่นซองต่อคณะกรรมการ

รับของข้อเสนอร่วมลงทุนในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ ตามประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ ฉะนั้น การให้ประกาศเชิญชวนผู้ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนโครงการสรรหาเอกชนเพื่อร่วมลงทุนเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ที่ลาดกระบังมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขแห่งการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในประการอื่นอีก กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่ศาลจะทุเลาการบังคับตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๖/๒๕๕๙)

๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับ

(๑) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบสืบยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดเลขที่ ๑๕/๕๖ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่มีการต่ออายุใบอนุญาต ครั้งที่ ๑ ไปจนถึงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยขอให้ระงับการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าวไว้ก่อน เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พิพาทจะหมดอายุในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และในขณะที่ผู้ร้องสอดยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ร้องสอดยังไม่ได้ลงมือก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พิพาทแต่ประการใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และไม่ได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฯ ประกอบกับแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ข้อ ๖ (๓) กำหนดให้ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๓.๑๒ ซึ่งเป็นที่ดินบริเวณที่ก่อสร้างอาคารพิพาท เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และข้อ ๙ วรรคสาม (๓) กำหนดว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการใด ๆ



ในบริเวณหมายเลข ๓.๑๒ ให้ดำเนินการหรือประกอบกิจการได้ในอาคารที่มีความสูงไม่เกิน ๑๒ เมตร ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีตำบลข้างเผือก (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาต่ออายุใบอนุญาต เลขที่ ๑๕/๕๖ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดความสูง ๒๐.๑๐ เมตร เพื่อใช้เป็นอาคารชุดพักอาศัย ในขณะที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยที่ผู้ร้องสอดยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะมีกฎกระทรวงดังกล่าว จึงน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลของการที่ผู้ถูกฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตที่พิพาท เป็นการขยายระยะเวลาการก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดจนถึงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ หากให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารต่อไปโดยมีความสูง ๒๐.๑๐ เมตร ตามใบอนุญาตเดิม ย่อมเป็นการก่อสร้างอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๙ วรรคสาม (๓) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฯ ซึ่งมีความสูงเกิน ๑๒ เมตร ส่งผลกระทบต่อการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อศาลว่า หากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีปัญหาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน การที่ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พิพาทจึงไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พิพาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีควบคุมผู้ร้องสอดไม่ให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่มีความสูงเกินกว่า ๑๒ เมตร ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๓๖/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ทุเลาการบังคับใช้คำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามหนังสือขององค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงบริษัท ม. (ผู้ร้องสอด) เรื่อง ให้ความเห็นชอบแบบก่อสร้างการประกอบกิจการควบคุม สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภทที่ ๓ และใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ร้องสอดทำการก่อสร้างอาคารสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ของสำนักงานศาลปกครองอุตรธานี กลุ่มสนับสนุนงานคดีและบังคับคดีปกครอง ซึ่งรายงานผลการดำเนินการตามคำสั่งของศาลว่า ผู้ร้องสอดได้ดำเนินการก่อสร้างสถานีบริการ

น้ำมันเชื้อเพลิงเสร็จสิ้นแล้วก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ร้องสอดได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนกรมธุรกิจพลังงาน ตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างอาคารสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงแล้วเสร็จไปแล้ว การที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาบังคับตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางศาลปกครองตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๗๐ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกคำขอให้ทุเลาการบังคับของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๖๔/๒๕๕๘)

(๒) คำขอให้ทุเลาการบังคับตามประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า อ.ก.พ. กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกตามประกาศ เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้มีประสบการณ์ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยผู้ฟ้องคดีอยู่ในลำดับที่ ๒๕ ซึ่งจะได้รับเข้าอบรมรุ่นที่ ๗๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบความผิดพลาดเคลื่อนจากการประมวลผลคะแนน โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีระบุว่า องค์กรประกอบของคะแนนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด กล่าวคือ ในใบสมัครไม่ได้ระบุว่าเคยถูกลงโทษทางวินัยภาคทัณฑ์ แต่ในทะเบียนประวัติข้าราชการ (ก.พ.๗) พบว่าเคยถูกลงโทษทางวินัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวจริง แต่ได้รับการล้างมลทินแล้วตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีเคยถูกลงโทษทางวินัย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศ เรื่อง ยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้มีประสบการณ์ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ บางส่วน ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่เปลี่ยนแปลงจาก



ลำดับที่ ๒๕ เป็นลำดับที่ ๑๐๕ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้ารับการอบรมหลักสูตร นายอำเภอ รุ่นที่ ๗๓ ได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกประกาศของ ผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ในส่วนของผู้ฟ้องคดี และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่ง คຸ່ມครองชั่วคราวตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดี ยังคงเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมในลำดับที่เดิม ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ บัญญัติว่า ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้รับโทษหรือ รับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้น มิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เคยถูกลงโทษ ภาควินัยมาก่อน และแม้ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดี เคยถูกกล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิได้รับ ๔ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๕ คะแนน ตามประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับ การศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ มิใช่มีสิทธิได้รับเพียง ๓ คะแนน ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่พิพาทแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อรวมคะแนนแล้วย่อมทำให้ลำดับ ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่พิพาทดังกล่าว ดังนั้น ประกาศ ของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ในส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงน่าจะไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีอายุราชการ เหลือเพียง ๖ ปี (เกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔) หากรอให้ผู้ฟ้องคดีชระคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่สามารถเข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรนายอำเภอ รุ่นที่ ๗๓ และมีผลกระทบ ต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ข้าราชการระดับสูง อันเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเยียวยา แก้ไขให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลังได้ นอกจากนี้ การให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตร นายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ รุ่นที่ ๗๓ เสมือนเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็น ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมรายอื่นจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ก็ไม่เป็นอุปสรรค หรือความเสียหายแก่การบริหารงานของรัฐ หรือการบริการสาธารณะของกรมการปกครอง อย่างร้ายแรงแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นควรมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เป็นอย่างอื่น โดยให้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีผลบังคับใช้ เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีต่อไปก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๐๕/๒๕๕๘ และที่ คบ.๑๓/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดอำเภอ ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ อำเภอป่าต้ว จังหวัดยโสธร ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบคัดเลือกตามประกาศการคัดเลือกเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยวิธีการสอบ ผลการสอบปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสอบได้ลำดับที่ ๑๑๗ จากจำนวน ๑๒๐ คน ตามประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรื่อง ผลคะแนนการสอบเรียงตามลำดับคะแนน ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๗ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ยกเลิกประกาศ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งตามประกาศฉบับใหม่ ไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในบัญชีแนบท้ายประกาศ หลังจากนั้น อ.ก.พ. กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ก็ได้มีประกาศ เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับการศึกษา (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ จำนวน ๑๒๐ ราย โดยไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นเดียวกัน ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการแจ้งผลการสอบหรือวัดผลความรู้ความสามารถของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ รุ่นที่ ๗๓ และรุ่นที่ ๗๔ เสมือนเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาอบรมรายอื่น ซึ่งแม้จะไม่มีคำขอให้ทุเลาการบังคับโดยตรงแต่ก็พอที่จะอนุมานได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของประกาศทั้งสองฉบับอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๖๙ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีสอบได้คะแนนภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ๗๒ คะแนน คะแนนความเหมาะสมกับตำแหน่ง ๘๐ คะแนน คิดเป็นคะแนนรวม ๑๕๒ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๑๗ แต่เนื่องจากมีข้อสอบผิดพลาด ๗ ข้อ จากจำนวนข้อสอบทั้งหมด ๑๐๐ ข้อ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการออกข้อสอบ จึงได้ทำการตรวจสอบและแก้ไขโดยวิธีการเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้เข้าสอบทุกคนและประมวลผลเรียงลำดับคะแนนใหม่ เป็นเหตุให้กระทบคะแนนและลำดับรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗



ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากประกาศ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประกาศ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีที่ศาลปกครองจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป ส่วนปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือไม่นั้น เห็นว่า การทุเลาการบังคับตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะเป็นประโยชน์ต่อกรณี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการศึกษาอบรมจนครบหลักสูตร ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีโอกาสพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน โดยไม่มีปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะผ่านการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอก็เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เป็นนายอำเภอในทันที เพราะต้องรอการวินิจฉัยของศาลในคดีหลัก ตรงกันข้าม หากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี เพราะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้เข้ารับการอบรมเป็นเวลาเกือบครบหลักสูตรต้องสิ้นสุดลงแล้ว ยังจะเป็นผลเสียแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ต้องสูญเสียงบประมาณที่ได้ใช้ไปในการศึกษาอบรมผู้ฟ้องคดีอีก จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๐/๒๕๕๘ และที่ คบ.๑๗๑/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๒.๖.๒ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ ๗๕-ข้อ ๗๗)

๑) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอ

(๑) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง อย่างไรก็ดี ๑) เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

กรณีเป็นปัญหาหรืออุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือแก่บริการสาธารณะ

- คำขอให้ย้ายตอม่อเสาโครงสร้างทางเดินรถไฟไฟฟ้า

กรณีฟ้องว่า เดิมในขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์การรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคลแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ใช้แบบผังโครงสร้างเบื้องต้นเป็นเอกสารเผยแพร่ โดยระบุสัญลักษณ์ที่แสดงว่าเสาโครงสร้างทางเดินรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล กำหนดก่อสร้างบริเวณหน้าอาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาเพชรเกษม ซอย ๒๙

ติดกับแนวเส้นตั้งฉากที่ลากจากถนนเพชรเกษมไปยังแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านที่ติดกับแนวรั้วของธนาคาร แต่ในการดำเนินการก่อสร้างบริษัทผู้รับเหมากลับนำแท่งปูนไปกั้นพื้นที่เพื่อดำเนินการขุดเจาะและก่อสร้างเสาเข็มรับเสาโครงสร้างทางเดินรถไฟฟ้าบนทางเท้าสาธารณะบริเวณกึ่งกลางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายต่อม่อเสาโครงสร้างทางเดินรถไฟฟ้าพิพาทไปยังจุดบริเวณหน้าธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาเพชรเกษม ซอย ๒๙ ตามที่ได้กำหนดไว้เดิม หรือปรับเปลี่ยนให้ไปอยู่บริเวณหน้าลำกระโดงสาธารณะประโยชน์ทางทิศตะวันตกของที่ดินของผู้ฟ้องคดี และมีคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการก่อสร้างต่อม่อเสาโครงสร้างพิพาทไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า หากศาลปกครองมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างเสาโครงสร้างที่พิพาท จะเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าให้เสร็จตามกำหนดเวลาตามแผนงานโครงการและนโยบายของรัฐบาลได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคัดก่อสร้างเสาโครงสร้างที่พิพาทว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะย้ายจุดก่อสร้างจากเดิมที่อยู่บริเวณหน้าทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปยังจุดใหม่ โดยอยู่บนที่ดินซึ่งเดิมเป็นลำกระโดงสาธารณะและอยู่ห่างจากแนวเขตที่ดินด้านทิศตะวันตกของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะทาง ๑.๑๐ เมตร ซึ่งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีตามแนวทางข้างต้น ย่อมเป็นการปลดปล่อยทุกข์ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ครบถ้วนแล้ว จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๘/๒๕๕๘)

(๒) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา
ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

(๑) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

- คำขอให้ห้ามองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพนำรถตู้โดยสารมาวิ่งทับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถมาตรฐาน ๓ ในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๑๑๙๖ ปากน้ำ-ห้างสรรพสินค้า



ซีคอนแควร์ ส่วนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถตู้โดยสารปรับอากาศ ในเส้นทางหมวด ๑ สายที่ ต. ๕๑ ห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์บางกะปิ-ปากน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยปลະละเลยให้เจ้าของรถและผู้ขับรถในเส้นทางสายที่ ต. ๕๑ เติมน้ำมันช่วงเส้นทางการเดินทาง หรือเดินทางไม่ถึงปลายทางหรือต้นทางโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลาง และยังยินยอมให้รถโดยสารที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่อยู่ในบัญชีเดินรถของเส้นทางสายอื่น ๆ มาวิ่งรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางเดินรถโดยสารเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายและหยุดการกระทำดังกล่าว พร้อมทั้งมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด โดยมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกับบริวารนำรถตู้โดยสารปรับอากาศสายที่ ต. ๕๑ เติมน้ำมันรับส่งผู้โดยสารในลักษณะตัดช่วงเส้นทางเดินรถจากห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์ถึงปากน้ำ เพื่อแย่งรับส่งผู้โดยสารกับรถในเส้นทางสายที่ ๑๑๙๖ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เห็นว่า เมื่อในชั้นนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า รถตู้โดยสารปรับอากาศสายที่ ต. ๕๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการเดินรถตัดช่วงเส้นทางการเดินทาง หรือเดินทางไม่ถึงปลายทางโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลางและทับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจอนุญาตให้เดินรถแตกต่างไปจากที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางอนุญาตได้ การเดินรถของผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงมีมูลและเหตุผลเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และการเดินรถในเส้นทางที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางของผู้ถูกฟ้องคดีในเส้นทางหมวด ๑ สายที่ ต. ๕๑ จากห้างสรรพสินค้าเดอะมอลล์บางกะปิ-ปากน้ำ โดยไม่มีการตัดช่วงเส้นทางการเดินทาง จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่า อีกทั้ง ยังมีรถประจำทางสายที่ ๑๑๙๖ ของผู้ฟ้องคดีบริการอยู่ในเส้นทางปากน้ำ-ห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์ จึงไม่ทำให้ประชาชนที่ใช้เส้นทางดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงไม่เป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ แต่ประการใด กรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๗๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาดีปกครองฯ และมาตรา ๒๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามระเบียบองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ว่าด้วยการบริหารจัดการและกำกับดูแลรถโดยสารเอกชนร่วมบริการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการควบคุมดูแลการเดินรถตู้โดยสารปรับอากาศสายที่ ต. ๕๑ มิให้วิ่งรับส่งผู้โดยสารในลักษณะ

ตัดช่วงเส้นทางการเดินรถระหว่างห้างสรรพสินค้าซีคอนสแควร์ถึงปากน้ำ และมีให้รถตู้โดยสารปรับอากาศสายอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีมาวิ่งรับส่งผู้โดยสารในสายที่ ต.๕๑ ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยให้รายงานผลการดำเนินการให้ศาลทราบเป็นประจำทุกวันสิ้นเดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๙/๒๕๕๘)

- คำขอให้แก้ไขความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเกิดจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร

กรณีผู้ฟ้องคดีสิบเอ็ดรายฟ้องว่า นาย พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ทำฟาร์มเลี้ยงสุกรขนาดใหญ่ใกล้บ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดและคนในชุมชน ทำให้มีกลิ่นเหม็นรุนแรงจากมูลสุกรรบกวนผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดและคนในชุมชนได้รับความเดือดร้อนด้านสุขภาพ เสียสุขภาพจิต เสียสิทธิได้รับอากาศบริสุทธิ์ในการหายใจไป และบางรายเป็นโรคมุมแพ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดและชาวบ้านได้ร้องเรียนต่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบลชุมแสง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเห็นว่า การออกใบอนุญาตดังกล่าวขัดต่อคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์สถานที่ตั้ง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทเลี้ยงสุกรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และมีคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควบคุมเรื่องกลิ่นไม่ให้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนคนในชุมชน นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสุกรเป็นจำนวน ๒,๖๐๐ ตัว และตั้งอยู่ห่างจากบ้านและชุมชนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดอาศัยอยู่โดยห่างจากบ้านหลังใกล้ที่สุดประมาณ ๑๐๐ เมตร ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประมาณ ๓๐๐ เมตร และห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ประมาณ ๓๕๐ เมตร ถึง ๕๐๐ เมตร ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเกิดจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะอ้างว่าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหारेื่องกลิ่นจากมูลสุกรมาโดยตลอด จนปัญหาดังกล่าวได้ลดลงไปมากแล้วก็ตาม แต่เมื่อฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังดำเนินการอยู่ ก็ย่อมจะทำให้เกิดกลิ่นเหม็นซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดและคนในชุมชนดังกล่าวได้ และหากปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรต่อไปโดยไม่ได้มีมาตรการในการควบคุมกลิ่นจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรดังกล่าว ย่อมจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดต่อไป ประกอบกับการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง



ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องออกคำสั่งหรือดำเนินการเพื่อมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรณีศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว เมื่อคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว กรณีจึงถือว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอมาใช้ได้ และไม่เป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ออกคำสั่งหรือดำเนินการเพื่อมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกิดจากการดำเนินกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๕/๒๕๕๙)

(๒) กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา
ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๖.๓ การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (ข้อ ๗๓ และข้อ ๗๖)

(๑) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามอุทธรณ์
คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นที่สุดตามข้อ ๗๖ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๕๘)

คำสั่งยกเลิกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แม้จะมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามมาตรา ๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่หาทำให้การดำเนินการก่อนศาลมีคำสั่งยกเลิกเสียไปไม่ ซึ่งแตกต่างกับกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอตามข้อ ๗๖ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่คู่กรณี

ทั้งสองฝ่ายไม่ได้เกิดสิทธิและหน้าที่ใด ๆ ต่อกัน ดังนั้น คำสั่งยกเลิกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงหาได้มีผลเช่นเดียวกับคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๗๖ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง ในกรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หากต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอในวิธีการชั่วคราวอย่างใดอย่างหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปที่ทำให้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ถือเป็นกรณีที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเสียสิทธิจากกรณีที่ศาลเคยกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ นอกจากนี้ คำสั่งยกเลิกการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นคำสั่งที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้บัญญัติให้เป็นที่สุดและต้องห้ามอุทธรณ์แต่อย่างใด แต่เป็นคำสั่งตามมาตรา ๒๖๒ ซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงถือเป็นคำสั่งอันเกี่ยวข้องกับคำขอเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคุณความ ที่อุทธรณ์ได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันมีคำสั่งตามมาตรา ๒๒๘ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ให้ยกเลิกการกำหนดมาตรการและวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่มีคำสั่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการกำหนดมาตรการและวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙/๒๕๕๙)

(๒) ระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้จัดส่งหมายให้กระทำการชั่วคราวหรือคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่คณะดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับภายในประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ และหนังสือแจ้งคำสั่งศาลได้ระบุไว้ด้วยว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้อง



อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในคดีนี้แทน และพนักงานอัยการได้ยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้กระทำการชั่วคราวในคดีนี้ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว และศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งยกคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ และแจ้งให้พนักงานอัยการทราบแล้วเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้กระทำการชั่วคราวในคดีนี้ ดังนั้น การที่พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งให้กระทำการชั่วคราวในคดีนี้เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการล่วงเลยระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งนี้ ตามข้อ ๗๖ วรรคสาม แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๕๙)

(๓) หากไม่มีคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องพิจารณาต่อไปแล้ว ก็ไม่มีประโยชน์ที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับคำขอ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวต่อไป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางที่ย้ายผู้ฟ้องคดีมาโดยแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง รองผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ ๔ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้อง และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว จึงไม่มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องมีคำสั่ง เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาอีกต่อไป จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกจาก สารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๖/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการ บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคารไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ผู้ร้องสอดจึงยื่นคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ปรากฏว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของ ศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำ

ที่ ๔๒๕/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ และให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ กรณีจึงไม่ต้องมีคำสั่งบังคับในเรื่องดังกล่าวอีก ดังนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคารไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น อันเป็นมูลเหตุที่ผู้ร้องสอดยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้ จึงหมดสิ้นผล และปรากฏว่า ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยื่นคำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีไม่มีเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ร้องสอดต่อไป จึงให้จำหน่ายคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกรณีนี้ของผู้ร้องสอดออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗/๒๕๕๙)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการประกอบกิจการของร้านอาหาร ว. ตั้งอยู่เลขที่ ๔๐ ถนนเจริญเมือง ตำบลวัดเกตุ อำเภอเมืองเชียงใหม่ เปิดเพลงเสียงดังรบกวนและเกินกำหนดเวลา ตั้งโต๊ะบนทางเท้า ผู้ที่มาเที่ยวจอดรถก็ดขวางทางจราจร สร้างความสกปรกให้แก่บ้านเรือนใกล้เคียงและถนนโดยรอบรบกวนการดำรงชีวิต สุขภาพ กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหกและประชาชนในบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรแม่ปิง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีทั้งหกแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่แก้ปัญหาคความเดือดร้อนดังกล่าวให้หมดสิ้นไป จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการยุติความเดือดร้อน และให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองโดยสั่งให้ผู้ประกอบกิจการยุติการประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งหลังจากศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พิจารณาใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อมิให้ผู้ร้องสอดประกอบกิจการ เฉพาะในส่วนที่จะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องเสียงดังแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นการชั่วคราวมีกำหนด ๔๕ วัน ทั้งนี้ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งศาลภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ต่อมา ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นเจ้าของร้าน ว. ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง



เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ปัจจุบันร้าน ว. ของผู้ร้องสอดได้ปิดกิจการไปแล้ว พร้อมกับส่งสำเนาภาพถ่ายร้าน ว. ต่อศาล และไม่ปรากฏว่าร้าน ว. เปิดกิจการอีกแต่อย่างใดซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งหกฉบับที่ชี้แจงต่อศาล และบันทึก (ป.ค. ๑๔) ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำต่อปลัดอำเภอเมืองเชียงใหม่ว่า ปัจจุบันร้าน ว. ได้เลิกประกอบกิจการไปแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงฟังได้ว่า ร้านของผู้ร้องสอดได้ปิดกิจการแล้วและมีได้เปิดดำเนินกิจการอีก กรณีจึงไม่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการร้านอาหารของผู้ร้องสอดอันเป็นมูลเหตุแห่งการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกนำคดีมาฟ้องต่อศาลอีกต่อไป ประกอบกับในระหว่างคดีอยู่ในชั้นพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ร้องสอดอีกแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๑๑/๒๕๕๙)

๒.๖.๔ การขอให้ระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราว (ข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๖.๕ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีอื่น ๆ

- คำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีห้าสิบห้าคนซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลกรุงชิง อำเภอหนองปีตา จังหวัดนครศรีธรรมราช ฟ้องว่า การดำเนินการทำเหมืองแร่แบไรท์ของบริษัท พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘) ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบห้าที่อาศัยอยู่บริเวณรอบห้วยหินขาวและห้วยตำรง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ และให้กรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ดำเนินการฟื้นฟูสภาพธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ที่ทำเหมืองแร่ รวมทั้งมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ระงับการทำเหมืองแร่ตามที่ได้รับประทานบัตรไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ หยุดการดำเนินการทำเหมืองแร่ฯ ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปัญหาผลกระทบ

ด้านสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องและเป็นไปตามเงื่อนไขการออกประทานบัตรที่พิพาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ยื่นคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ และหนังสือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๔/๓๕๐๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ รวมทั้งบันทึกการตรวจของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมติของที่ประชุมรับฟังความคิดเห็นของราษฎร ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ด้วย ได้มีการบันทึกไว้ว่าได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ดำเนินการแก้ไขปัญหามลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ถูกต้อง เป็นที่พอใจของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการจึงได้ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการตรวจสภาพการแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขของการออกประทานบัตรที่พิพาทตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งครบถ้วนแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทั้งยังเป็นพอใจแก่ตัวแทนของที่ประชุมรับฟังความคิดเห็นของราษฎรและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แม้จะยังคงมีบางส่วนอีกเล็กน้อยซึ่งเป็นเพียงปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะจุดหรือเกิดแก่ราษฎรเฉพาะราย มิได้เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้างไปทั่วทั้งพื้นที่ หรือกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรไปทั่วทุกครัวเรือนดังปรากฏตามที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือรายงานต่อศาลปกครองชั้นต้นว่ามีบางส่วนยังดำเนินการไม่เรียบร้อย แต่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ก็ได้แจ้งว่าจะได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบเพื่อดำเนินการแก้ไขให้เรียบร้อยต่อไปแล้ว ประกอบกับการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาหน้าเหมืองแร่ควรจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการทำเหมืองแร่ จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งศาลจะมีคำสั่งให้ยกเลิกมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ร้องขอได้ตามข้อ ๗๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกเลิกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีนี้เสีย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๗/๒๕๕๘)



๒.๗ การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

๒.๗.๑ การร้องสอด (ข้อ ๗๘)

๑) กรณีศาลเรียกเข้ามาเอง

เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองชั้นต้นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกประธานคณะกรรมการประกวดราคาเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เนื่องจากมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กรณีจึงต้องถือว่าประธานคณะกรรมการประกวดราคาเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เท่านั้น จึงไม่มีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยความรับผิดในเรื่องค่าเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๓/๒๕๕๙)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องโดยในคำขอท้ายฟ้องระบุแต่เพียงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร มาด้วย แต่ในคำบรรยายฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น แม้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แต่ศาลก็สามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ และแม้คำฟ้องในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้

ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย แต่ศาลก็อาจมีคำสั่งเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่))

๒) กรณีบุคคลภายนอกยื่นคำร้องสอด

- ต้องเป็นการร้องสอดเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คຸ່ມครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ หรือผู้ร้องสอดต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๙๘ ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยหลังจากจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จได้มีการรังวัดออกโฉนดที่ดินใหม่ ปรากฏว่ารูปแผนที่โฉนดที่ดินดังกล่าวด้านทิศตะวันตกมีคูส่งน้ำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย ทั้งที่มีได้มีการกันที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๙๘ เป็นแนวเขตคูน้ำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไว้แต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามแก้ไขรูปแผนที่โฉนดที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริง อันเป็นการฟ้องโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับเพียงให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาททั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเท่านั้น การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดีนี้อ้างว่า ผู้ร้องเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยได้ใช้ที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าออกที่ดินของผู้ร้อง การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขุดร่องน้ำและปลูกต้นไม้ในบริเวณที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้ผู้ร้องไม่สามารถเข้าออกที่ดินได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามคຸ່ມครองที่ดิน อันเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทำการใด ๆ แก่ที่ดิน อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน ซึ่งผู้ร้องสามารถดำเนินการร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน ทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่ามีความจำเป็นที่ผู้ร้องต้องเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ เพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คຸ່ມครอง หรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องที่มีอยู่ และไม่อาจถือได้ว่าผู้ร้องมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบมาตรา ๕๗



วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดของผู้ร้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๗/๒๕๕๘)

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศกรมสรรพากร เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการประเมิน ครั้งที่ ๑ (การสอบข้อเขียน) เรียงตามตัวอักษรเพื่อเข้ารับการประเมิน ครั้งที่ ๒ (การสัมภาษณ์) ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และประกาศกรมสรรพากร เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการประเมิน ครั้งที่ ๒ (การสัมภาษณ์) ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีซึ่งสอบไม่ผ่านการประเมิน ครั้งที่ ๑ เห็นว่าประกาศผลสอบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศข้างต้น ต่อมาผู้ร้องทั้งสี่สิบสามซึ่งเป็นผู้ผ่านการสอบประเมินตามประกาศดังกล่าวได้ร้องสอดเข้ามาในคดีซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศกรมสรรพากรตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหน้าที่ของผู้ร้องทั้งสี่สิบสาม ผู้ร้องทั้งสี่สิบสามจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ ซึ่งอาจขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และผู้ร้องทั้งสี่สิบสามได้ยื่นคำร้องสอดต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะอนุญาตให้ผู้ร้องทั้งสี่สิบสามเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามด้วยการร้องสอดหรือไม่ นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาว่าคดีมีเหตุผลสมควรและมีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องร้องสอดเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เมื่อคดีนี้ข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีเป็นประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลจะต้องพิจารณาว่าประกาศที่พิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ยกข้อต่อสู้หรือโต้แย้งข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีไว้แล้ว อีกทั้ง ตามคำร้องสอดก็ไม่ได้มีการเสนอข้อหาข้อเท็จจริงแก่ข้อกล่าวหาหรือข้อกฎหมายขึ้นต่อสู้ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด นอกจากนั้น คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การวินิจฉัยคดีจนเกือบจะครบถ้วนแล้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ร้องทั้งสี่สิบสามเพิ่งจะมายื่นคำร้องขอเข้าเป็นคู่กรณีในคดีนี้ด้วยการร้องสอดเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ การรับคำร้องสอดของผู้ร้องทั้งสี่สิบสามและกำหนดให้ผู้ร้องทั้งสี่สิบสามเป็นคู่ความฝ่ายที่สามยอมทำให้ศาลปกครองชั้นต้นต้องเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาใหม่ตั้งแต่การส่งคำร้องให้ผู้ฟ้องคดีให้การโต้แย้ง คัดค้าน ซึ่งมีแต่จะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า กรณีไม่มีเหตุอันควรและความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องทั้งสี่สิบสามร้องสอดเข้ามาในคดี จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๙๖/๒๕๕๘ และที่ คบ.๑๐๐/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๓) กรณีคู่กรณีมีคำขอ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔) ผลของการเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๗.๒ การรวมคดี (ข้อ ๗๙ วรรคหนึ่ง)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๗.๓ การแยกคดี (ข้อ ๘๐)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๗.๔ การโอนคดี (ข้อ ๘๑)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๗.๕ การถอนคำฟ้อง (ข้อ ๘๒)

(๑) ผลของการถอนฟ้องยังเป็นการลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องและกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาภายหลังยื่นคำฟ้อง และทำให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบลบางโจลง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กับมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ที่ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้แถลงด้วยวาจาท่อศาลขอถอนคำฟ้องคดีนี้ และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความของคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปโดยชอบด้วยข้อ ๘๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว อีกทั้ง ผลของการถอนฟ้องยังเป็นการลบล้างผลแห่งการยื่นคำฟ้องและกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ อันมีมาภายหลังยื่นคำฟ้อง และทำให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นฟ้องเลย



จึงไม่มีคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นหรือฟื้นคดีขึ้นมาอีกได้ อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ก็อาจใช้สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และอาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๕๘)

(๒) ในคดีปกครอง ศาลปกครองอาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟังผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ร้องสอดก่อน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำคำให้การแล้ว ระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ในวันเดียวกันนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การออกไปอีก ๓๐ วัน เห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยข้อ ๘๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คดีนี้ศาลได้อนุญาตให้ถอนคำฟ้องตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะขยายระยะเวลายื่นคำให้การให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า มาตรา ๑๗๕ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตให้โจทก์ถอนฟ้องโดยมิได้ฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดเสียก่อน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งโดยไม่รับฟังคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งที่ยังอยู่ภายในระยะเวลายื่นคำขอดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๕๙)

๒.๘ การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

๒.๘.๑ การนั่งพิจารณาคดี (ข้อ ๘๓-ข้อ ๘๗)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๒.๘.๒ การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

๑) ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ข้อ ๙๒)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วเห็นได้ว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้นั้น หมายความว่าถึงแต่เฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เงื่อนไขแห่งการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาหรือแห่งอุทธรณ์เท่านั้น หาได้หมายความรวมถึงข้อหาและคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับด้วยไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ มีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิ่มให้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามกฎหมายจนถึงวันฟ้อง และหรือตั้งแต่วันที่ฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ จึงมิใช่ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นมาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ได้แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖๓/๒๕๕๘)

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังต่อไปนี้เป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๑) ปัญหาเรื่องอำนาจฟ้อง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (กองทัพบก) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเบี้ยหวัดเงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคืนเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย นั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง หรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว และเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะทำความเห็นไปยังศาลยุติธรรมต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ



ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๕๙ ที่ ๑๔๑/๒๕๕๙ ที่ ๑๔๒/๒๕๕๙ ที่ ๑๗๑/๒๕๕๙ ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙ ที่ ๕๑๔/๒๕๕๙ ที่ ๕๓๗/๒๕๕๙ ที่ ๕๔๓/๒๕๕๙ ที่ ๕๔๖/๒๕๕๙ ที่ ๕๔๘/๒๕๕๙ ที่ ๕๕๒/๒๕๕๙ ที่ ๕๕๓/๒๕๕๙ ที่ ๕๕๔/๒๕๕๙ และที่ ๕๕๕/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) ปัญหาเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะมีสิทธินำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะนำข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่น ๆ อีกต่อไป แม้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีได้อนุทรรณัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๓/๒๕๕๘)

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีอันเป็นมูลคดีพิพาทในคดี ได้ยุติลงแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีนั้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดโต้แย้งในชั้นอนุทรรณก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐๑/๒๕๕๘)

(๓) ปัญหาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี

ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐๙/๒๕๕๘)

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการทำคำพิพากษา

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลาตั้งแต่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีคำขอนั้น เป็นการพิพากษาเกินคำขอ อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี แม้ปัญหานี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะมีได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๘๖๓/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑๓๕/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งชั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดชั้นเงินเดือนเป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน นั้นเป็นการนำเหตุที่เกิดขึ้นหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้มาพิจารณา และเป็นการพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ตามนัยข้อ ๕ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แม้ปัญหาเกี่ยวกับการพิพากษาเกินคำขอนี้ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย



อันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกปัญหาขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบเดียวกัน (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๓/๒๕๕๘ ที่ อ.๘๐๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๘๐๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน**)

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ ไว้พิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ ไว้พิจารณา ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ เป็นผู้ฟ้องคดีร่วมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวนการนั่งพิจารณาคดี และการพิพากษาคดี โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ มิได้เข้าร่วมเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมิได้กล่าวอ้างถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษา ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฉบับเดียวกัน (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๓/๒๕๕๘**)

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้อุทธรณ์ในประเด็นดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่อยู่ในแนวเขตเวนคืนก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นตั้งรูปคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วกำหนดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งที่คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการพิจารณาดอกเบี้ยจะต้องพิจารณากรณีผิดนัดชำระหนี้ตามมาตรา ๒๐๔ ประกอบกับมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของดอกเบี้ยคดีนี้จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้อุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๗/๒๕๕๘**)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและบรรยายฟ้องโดยกล่าวอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนี้ ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดไม่ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และโดยที่ปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยตัดสินคดี โดยมีได้วินิจฉัยในประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ เพียงใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตามข้อกล่าวอ้างในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการวินิจฉัยนอกฟ้องนอกประเด็นซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ว่าคู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นต่อสู้ในชั้นอุทธรณ์ก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดก็สามารถยกขึ้นวินิจฉัยและพิพากษาเองได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๐/๒๕๕๙)

(๕) ปัญหาเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาล

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เพียงใด แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ยกขึ้นว่ากล่าวมาในคำอุทธรณ์ แต่เนื่องจากค่าธรรมเนียมศาลเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเองได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๖/๒๕๕๙)

๒) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย (ข้อ ๙๕)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๒.๙ การเข้าเป็นคู่ความแทนที่คู่ความมรณะ (มาตรา ๕๓)

- ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ศาลปกครองต้องรอการพิจารณาไปจนกว่าจะมีคำขอเข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือจนกว่าจะพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติ ที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้โอกาสทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ ของคู่กรณีที่ถึงแก่ความตาย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย รวมทั้งให้โอกาส ผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาเองหรือถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามคำขอของคู่กรณี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเมื่อไม่มีคำขอ ของบุคคลดังกล่าวภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีดังกล่าวถึงแก่ความตาย แต่เป็น ดุลพินิจของศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีหรือไม่ก็ได้ โดยศาลต้องคำนึงถึงเหตุผลอันสมควรและ ประโยชน์แห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ และผู้มีสิทธิเข้ามาในคดีดังกล่าวมิได้มีเพียงทายาทของ คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายเท่านั้น เนื่องจากทายาทของบุคคลดังกล่าวมีหลายลำดับ ศาลจึงไม่อาจ มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความทันทีที่ความปรากฏต่อศาลว่าคู่กรณีถึงแก่ความตายได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ศาลนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้มาแจ้งให้ศาลทราบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งอ่าน คำพิพากษาและสั่งจำหน่ายคดี โดยไม่ปรากฏว่าได้ออกรายการพิจารณาเพื่อให้โอกาสผู้ร้อง ทายาทอื่น หรือบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา ๕๓ ได้ขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย และพิจารณา มีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี จึงเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และการแสวงหาข้อเท็จจริง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสั่งยกคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นให้โอกาสบุคคลดังกล่าวมีคำขอเข้ามาแทนที่ ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย แล้วพิจารณามีคำสั่งใหม่ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๘)

๒.๑๐ การขออนุญาตให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องคดีใหม่ (มาตรา ๖๒)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๑๑ การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (มาตรา ๗๕)

๑) ผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) กรณีที่ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้

เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า ผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ให้ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ก่อสร้างอาคารจำนวน ๘ หลัง โดยไม่ได้รับอนุญาตในที่ดินกองมรดกของนาย อ. และนาง ท. เจ้ามรดก จึงมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ รื้อถอนอาคารตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งดำเนินการตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่มีคู่กรณีอุทธรณ์คดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องทั้งสองก็เป็นทายาทเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี และอยู่ระหว่างการแบ่งปันทรัพย์มรดกโดยได้ฟ้องคดีอยู่ที่ศาลยุติธรรม ผู้ร้องทั้งสองจึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียและอาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี และมีได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและเหตุที่ผู้ร้องทั้งสองได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวไม่ปรากฏว่าเป็นความผิดของผู้ร้องทั้งสอง ประกอบกับผู้ร้องทั้งสองเพิ่งทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่มีการปิดหมายแจ้งคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงถือว่าผู้ร้องทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ในวันดังกล่าวเป็นอย่างช้า การที่ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำขอภายในกำหนดเวลา ผู้ร้องทั้งสองจึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๒) วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๘)



๓) กรณีที่ไม่อาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่

กรณีที่ศาลมิได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยมิได้วินิจฉัยเนื้อหาในประเด็นแห่งคดี จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองยังไม่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๙/๒๕๕๘ ที่ ๕๕๗/๒๕๕๘ และที่ ๖๒๓/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดและไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบว่าจะไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นกรณีที่ศาลปกครองยังมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๙/๒๕๕๘)

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้สำนักงานศาลปกครองกลางนำคำร้องตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ของกรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดหรือถอนสิ่งปลูกสร้างสะพานและท่อส่งน้ำพิพาทโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เนื่องจากผู้ร้องสอดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ไปตั้งเป็นคำฟ้องคดีใหม่เป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี จึงมิใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๙/๒๕๕๘)

คำสั่งไม่รับคำฟ้องและคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาไม่ใช่คำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยื่นคำขอให้พิจารณาคดีดังกล่าวใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๓/๒๕๕๘)

กรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์กรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง

(๑) ถึง (๔)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งรวมทั้งบริเวณที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เป็นผลมาจากน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของลำน้ำเจ้าพระยาที่จะรับไว้ได้ และเกินกว่าขีดความสามารถของรัฐโดยกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ที่จะป้องกันมิให้น้ำเหนือไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่ได้ ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่น ๆ ที่อยู่ในบริเวณเดียวกันจึงเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่มีกรณีที่รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีจนเป็นที่ยุติ และได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดน้ำท่วมในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเกิดขึ้นบริเวณจังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดใกล้เคียง รวมถึงที่ตั้งโรงงานสีข้าวของผู้ฟ้องคดีแล้ว ประกอบกับศาลย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสมตามข้อ ๕๐ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีใหม่โดยอ้างว่า ศาลจะต้องใช้ข้อมูลการกักเก็บน้ำและการระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ในแต่ละวันและในแต่ละเดือนตลอดปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และให้เรียกการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยนั้น ถือไม่ได้ว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงในประเด็นที่ศาลรับฟังเป็นยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในการขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีใหม่ดังกล่าว เป็นเพียงความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่เห็นต่างไปจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล และเป็นการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลเท่านั้น จึงมิใช่กรณีที่ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๕๘)



คดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ โดยอ้างว่า ศาลรับฟังพยานหลักฐานไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี และผู้ฟ้องคดีเพิ่งได้พยานเอกสารสำคัญใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้ว เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ เห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามกฎหมาย และเห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้บริเวณที่พิพาท เป็นป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าห้วยไคร้” ที่พิพาทจึงเป็นที่ดินของรัฐซึ่งทางราชการได้สงวนไว้ เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ อันมิใช่ที่ดินที่มีลักษณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการมาหาเลี้ยงชีพ และเป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่พิพาท เป็นที่ยุติแล้ว แม้ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวตามคำให้การของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ตาม แต่ศาลก็ได้ส่งคำให้การและพยานหลักฐานประกอบคำให้การนั้นให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้าน คำให้การแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแถลงว่าไม่ประสงค์จะคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานที่ศาลรับฟังแล้ว ข้อเท็จจริงที่ศาลนำมาวินิจฉัยคดีจึงเป็นข้อเท็จจริงในสำนวน ที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยชอบ ประกอบกับการที่ศาลจะฟังและเชื่อพยานหลักฐาน ในส่วนใดอย่างไรในสำนวน ย่อมเป็นดุลพินิจของศาล ตามข้อ ๖๕ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเพิ่งได้พยานหลักฐานใหม่ คือ โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกในที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าห้วยไคร้” เช่นเดียวกับที่พิพาทก็ตาม ก็หาไม่ผลทำให้ น.ส. ๓ ของผู้ฟ้องคดีที่ศาลพิพากษาว่า ได้ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลับกลายเป็น น.ส. ๓ ที่ชอบด้วยกฎหมายได้ กรณีตาม ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การที่ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือมีข้อบกพร่องสำคัญ ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๘/๒๕๕๘)

คดีนี้องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกระจิง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำร้องขอให้ศาล พิพากษาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่โดยอ้างว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล คลองกระจิงได้ใช้เอกสารปลอมในการทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการปรับปรุงซ่อมแซม ถนนลูกรังภายในหมู่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลคลองกระจิง อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นเหตุให้สัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ ไม่มีผลผูกพันคู่สัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบ

ตามสัญญาดังกล่าว อันเป็นการโต้แย้งดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาและตัดสินคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างดังกล่าว นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ก่อนแล้วในขณะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ โดยศาลปกครองชั้นต้นได้รับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวและได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ...แม้หากจะปรากฏว่าการดำเนินการโครงการของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคลองกระจัง เป็นไปโดยไม่สุจริตหรือผิดกฎหมาย ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องไปว่ากล่าวและไล่เบียดกับบุคคลดังกล่าวตามระเบียบกฎหมาย เพราะหากทราบใดที่สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเหตุตกเป็นโมฆะ คู่สัญญาย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบตามข้อสัญญาอยู่ต่อไป... จึงมิใช่กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๔๕/๒๕๕๕ กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องในประเด็นพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่มีมติไม่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่บริษัท ล. พร้อมทั้งยุติเรื่อง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่อ้างว่าศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดและมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม เพราะศาลฟังข้อเท็จจริงตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงทั้งสิ้น หลักฐานของผู้ฟ้องคดีล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญและมีหลักฐานที่เป็นเอกสารยืนยันทั้งหมด และการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีขัดแย้งกับมติคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่มีมติเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ดำเนินคดีแพ่งแก่บริษัทดังกล่าว นั้น เมื่อคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายและพิพากษายกฟ้อง จึงเป็นกรณีที่ศาลได้ใช้ดุลพินิจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองและวินิจัยคดี ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นการโต้แย้งการวินิจฉัยของศาล มิใช่มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ศาลปกครองสูงสุดตีความมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง



ผู้บริโภคฯ คลาดเคลื่อนขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย นั้น เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีคำพิพากษา การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าศาลตีความคลาดเคลื่อนต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการโต้แย้งการวินิจฉัยของศาล จึงมิใช่คดีมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นเดียวกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๕๘)**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ โดยอ้างว่าศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด และมีข้อบกพร่องที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม กล่าวคือ ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาก่อสร้างระบบประปา ผู้ฟ้องคดีได้นำคนงานและเครื่องจักรไปก่อสร้างที่พักคนงานชั่วคราวใกล้ ๆ กับที่ก่อสร้าง โดยไม่ได้ย้ายไปไหน และทำงานทุกวัน ซึ่งไม่ตรงกับรายงานของนาย ส. ช่างผู้ควบคุมงานที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ถึงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ เท่านั้น แต่เมื่อข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างไว้ในคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ ตามตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชี้ตำแหน่งให้ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่มีปรากฏแล้วตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น มิใช่กรณีมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ส่วนการที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างข้อเท็จจริงแตกต่างกันนั้น เมื่อศาลได้ฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่าย แล้วได้ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยโดยฟังข้อเท็จจริงไปในทางใดทางหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานและให้เหตุผลในการทำคำพิพากษาไว้โดยชัดแจ้งแล้ว เมื่อข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และคดีก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องสำคัญอย่างใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดี **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๑/๒๕๕๘)**

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่โดยอ้างว่า ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงเฉพาะแต่ฝ่ายของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ได้รับข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จอันนำมาสู่การพิพากษายกฟ้อง



ของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ศาลฟังเพื่อนำมาวินิจฉัยคดีหาเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณี ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมรับทราบได้ไม่ แต่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว จากสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้จัดส่งให้ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งหาก คู่กรณีเห็นว่าศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดประการใด ก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านได้ ส่วนศาลจะฟัง ข้อเท็จจริงในคดีนี้แล้ววินิจฉัยคดีไปในทางใดเป็นเรื่องการชี้แจงนำพยานหลักฐานของผู้ ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่าฝ่ายใดน่าเชื่อถือมากกว่ากัน คำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่กรณีที่ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๐๙/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ โดยอ้างว่า ศาลปกครองสูงสุดรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดและมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการ พิพากษาที่ ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ในการที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีมีพฤติการณ์ดำเนินการสอบสวนคดีอาญาเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา ไม่ให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย เนื่องจากพยานหลักฐานที่ศาลปกครองสูงสุดรับฟังเพื่อวินิจฉัย ความผิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกอบด้วยรายงานการชันสูตรพลิกศพถูกแก้ไขผลการตรวจพิสูจน์ บาดแผล และทราบเขม่าดินปืนนั้นไม่มีอยู่จริง เนื่องจากทราบตำซึ่งพบที่รูบาดแผลของศพ ไม่มีผลการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าเป็นคราบเขม่าดินปืนจริงหรือไม่ และขัดแย้ง กับหลักฐานทางวิชาการว่าไม่ใช่คราบเขม่าดินปืน นั้น ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างดังกล่าว เป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้ว และศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจที่จะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยพิเคราะห์จากพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ประกอบกับเอกสารพยานหลักฐาน ที่ปรากฏอยู่ในสำนวนแล้วจึงวินิจฉัยว่า มีการแก้ไขรายงานการชันสูตรพลิกศพในขณะที่สำนวน การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และพบคราบเขม่าดินปืนจริง ดังนั้น ข้อกล่าวอ้าง ของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นเพียงการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานและ การวินิจฉัยคดีของศาล มิใช่การรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิใช่ การรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดอันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป ในสาระสำคัญ หรือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดี ไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาด คดีปกครองใหม่โดยอ้างว่า ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดมีการรับฟังข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ มาลงโทษผู้ฟ้องคดี คำให้การของพยานไม่ชัดเจน และไม่ใช่อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง



อันเป็นการบกพร่องในกระบวนการพิจารณา ทั้งยังเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาของศาลจังหวัดเพชรบุรีซึ่งศาลปกครองต้องถือตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาส่วนอาญา นั้น ข้ออ้างและพยานหลักฐานตามคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนคดีและเป็นการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล กรณีจึงมิใช่เป็นเรื่องที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือคู่กรณีที่ได้เข้ามากำหนดดำเนินการพิจารณาคดี หรือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม หรือทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๖/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อ้างว่า ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องและศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบว่าพนักงานอัยการไม่ได้ฟ้องขอให้ยึดเครื่องมือของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องขอรับเครื่องมือของผู้ฟ้องคดีคืนจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับได้รับแจ้งกลับมามีว่าได้ยื่นขอคืนเครื่องมือเกิน ๖ เดือนแล้ว จึงถูกยึดไว้ทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาโดยฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ นั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในเรื่องวันทราบหรือถือว่าได้ทราบวันที่คำพิพากษาถึงที่สุด อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะร้องขอคืนเครื่องมือของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เพิ่งทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นก็เพียงความเห็นของผู้ฟ้องคดี ตลอดจนข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นเรื่องที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ร้องสอด (วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร) ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อ้างว่า มีหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ คือ หนังสือกรมศิลปากร ที่ ศธ. ๐๗๐๑/พิเศษ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๑ นั้น เห็นว่า หนังสือกรมศิลปากรดังกล่าวเป็นหนังสือที่กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกให้แก่ผู้ร้องสอดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กรณีจึงเป็นพยานหลักฐานที่มีอยู่แล้ว ในขณะที่ผู้ฟ้องคดี และผู้ร้องสอดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเจ้าอาวาสเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนวัดในกิจการทั่วไปตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

พ.ศ. ๒๕๐๕ เมื่อเจ้าอาวาสของผู้ร้องสอดได้รับหนังสือดังกล่าวไว้แล้ว แม้ในขณะนั้นเจ้าอาวาสของผู้ร้องสอดซึ่งได้รับหนังสือดังกล่าวไว้เป็นเจ้าอาวาสรูปเดิม แต่เมื่อได้รับไว้ในฐานะผู้กระทำการแทนผู้ร้องสอดแล้ว ย่อมถือว่าผู้ร้องสอดทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานดังกล่าวแล้ว ในขณะที่ยื่นฟ้องคดี แต่ผู้ร้องสอดมิได้อ้างเข้ามาเป็นพยานหลักฐานในสำนวนคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในระหว่างการพิจารณาเพื่อสนับสนุนประเด็นแห่งคดีของผู้ร้องสอดที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องสอดมิได้รับอนุญาตให้ดำเนินการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถาน โดยการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในวัดของผู้ร้องสอดตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น หนังสือกรมศิลปากร ที่ ศธ. ๐๗๐๑/พิเศษ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๑ จึงไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๕๙)

กรณีที่ไม่ถือว่าผู้ร้องไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้ยื่น (มาตรา ๗๕ วรรคสอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ลำดับที่ ๓ ที่แต่งตั้งผู้ร้องให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้ร้องยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่โดยอ้างว่า ผู้ร้องไม่เคยทราบเรื่องมาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีจะนำเรื่องมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้เสียสิทธิในการต่อสู้คดี นั้นข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือคณะกรรมการคัดเลือกตามนัยมาตรา ๕๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ในข้อ ๒ ว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๙๕/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วจึงมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการแก้คำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามคดีดังกล่าว โดยปรากฏว่ามีชื่อผู้ร้องเป็นผู้ลงชื่อรับทราบหนังสือดังกล่าวด้วย จึงฟังได้ว่าผู้ร้องรู้ข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว มิใช่กรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าผู้ร้องไม่เคยทราบเรื่องมาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีจะนำเรื่องมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ร้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๙)



กรณีที่ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เมื่อพ้นกำหนดเวลา (มาตรา ๗๕ วรรคสาม)

คดีนี้ศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ให้นำยกเทศมนตรีนครระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ปรับปรุงแก้ไขตลาดสดเทศบาล ๔ (ตลาดแม่แดง) ให้ถูกสุขลักษณะและอนามัย ในส่วนที่เป็นปัญหาก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ซึ่งรวมถึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่เกิดขวางถนนสุวรรณสิน และถนนรอบตลาดสดเทศบาล ๔ (ตลาดแม่แดง) รวมทั้งหลังคาสังกะสีที่คลุมเหนือถนนด้วย ต่อมา ผู้ร้องในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ป. และนาย บ. ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมที่ดิน ที่เป็นที่ตั้งของถนนสุวรรณสิน ถนนบัตตี้ และถนนรอบตลาดเทศบาล ๔ (ตลาดแม่แดง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลนครระยองโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการปิดประกาศเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่เกิดขวางถนนหรือถนนสิ่งปลูกสร้างภายใน ๑๒๐ วัน และมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ แจ้งสำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองทราบ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ศาลจังหวัดระยองได้มีคำสั่งตั้งให้ผู้ร้องเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ป. และนาย บ. ผู้ร้องจึงมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะผู้จัดการมรดกตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น ผู้ร้องจึงควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีปิดป้ายประกาศให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างบนถนน หรืออย่างช้าที่สุดไม่เกินวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่ผู้ร้องมีสิทธิและหน้าที่จัดการทรัพย์สินมรดกในฐานะผู้จัดการมรดก เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำร้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ร้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๕/๒๕๕๘)

กรณีที่ศาลได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ถึงที่สุดแล้ว

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๒๒๗/๒๕๕๗ ยินตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เพราะเหตุว่าการฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี คดีดังกล่าวจึงไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เป็นการชี้ขาดเสร็จเด็ดขาดในประเด็นข้อพิพาทในเนื้อหาแห่งคดี

คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้พิจารณาคดีใหม่จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาล พิจารณาคดีใหม่อีก ซึ่งศาลจะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันและประเด็นอย่างเดียวกัน กับที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำสั่งที่ ๒๒๗/๒๕๕๗ กรณีจึงเป็นการนำคดี ในประเด็นที่ศาลได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้วมาขอพิจารณาคดีใหม่ ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และศาลไม่อาจรับคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เพราะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว อันต้องห้ามตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ขอให้ พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๘๑/๒๕๕๘)

๒.๑๒ การคัดค้านตุลาการ (มาตรา ๖๓)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๑๓ การบังคับคดี

คดีก่อนศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗ พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้เพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรี ตำบลท่านา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒๗,๐๐๐ บาท คงให้ชดใช้เพียง ๑๓,๕๐๐ บาท คดีจึงถึงที่สุดและมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ที่กำหนดไว้ในคำพิพากษามาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒๗,๐๐๐ บาท เป็นให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เพียง ๑๓,๕๐๐ บาท จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีความประสงค์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการ ในชั้นบังคับคดี หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไม่ถูกต้องตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสิน คดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๘/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน การยุติการบังคับคดี และให้ดำเนินการบังคับคดีต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๑๗/๒๕๕๕ ให้กรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ



ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และให้นายอำเภออุทัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กรณีผู้ร้องสอดก่อสร้างสะพานและก่อสร้างน้ำพิพาท ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ต่อมา เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รายงานเสนอความเห็นต่อศาลว่า สมควรยุติการบังคับคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการรื้อถอนสะพานที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตให้พ้นจากคลองยายกับตาภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องสอดยังมีได้ดำเนินการรื้อถอนสะพานพิพาทแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำร้องขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งให้มีการรื้อถอนสะพานดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย อันเป็นการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอุทัย เพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ร้องสอด ส่วนค่าเสียหายในทางแพ่ง อยู่ระหว่างประสานกับพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ร้องสอด เพื่อให้มีการรื้อถอนหรือชดเชยค่าเสียหายแล้ว ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ อันเป็นการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุที่เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกต่อไป จึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนการยุติการบังคับคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลอธิบายความในคำพิพากษา นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การอธิบายข้อสงสัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำพิพากษาคดีนี้ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ทำการประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งโดยไม่จำเป็นต้องประเมินคุณลักษณะบุคคลอีก และหากผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสูงขึ้นไม่ก่อนวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งผลงานให้ประเมินครั้งที่ ๒ แต่หากการแก้ไขผลงานของผู้ฟ้องคดีเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญก็ให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้ไม่ก่อนวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งผลงานที่แก้ไขและยังไม่เกษียณอายุราชการ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดี

ถึงที่สุด นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏตามรายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาของสำนักบังคับคดีปกครอง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาประเมินผลงานเรื่องเดิมที่ผู้ฟ้องคดีเคยส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จำนวน ๒ เรื่อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่มีผลงานเรื่องอื่น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำผลงานดังกล่าวมาพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ส่งผลงานดังกล่าวให้คณะกรรมการประเมินผลงานพิจารณา และคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งผลงานใหม่จำนวน ๓ เรื่อง เพื่อให้คณะกรรมการประเมินผลงานคัดเลือกผลงานจำนวน ๑ ใน ๓ เรื่อง ดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง อันเป็นการส่งผลงานภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาผลงานของผู้ฟ้องคดีใหม่แล้ว ถือได้ว่าปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว เห็นควรยุติการบังคับคดี เห็นว่า กรณีเป็นการโต้แย้งกันในชั้นบังคับคดี ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การบังคับคดียังไม่เสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะร้องคัดค้านในชั้นบังคับคดี หากใช่ขอให้ศาลอธิบายความในคำพิพากษาไม่ กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะรับคำร้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงมีคำสั่งยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๙/๒๕๕๙)

๓. วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด

๓.๑ คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

- ผู้ที่จะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ จะต้องเป็นคู่กรณีในคดี

คำพิพากษาของศาลปกครองย่อมมีผลให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติตามและการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องพิจารณาไปตามประเด็นในคำอุทธรณ์ที่คู่กรณีได้เคยยกขึ้นว่ากล่าวโต้แย้งกันมาตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้น โดยเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นใด คู่กรณีฝ่ายนั้นก็ต้องยกข้ออ้างดังกล่าวขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง



ดังนั้น โดยสภาพแล้ว ผู้ที่ไม่ใช่คู่กรณีย่อมไม่อาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาได้ สำหรับผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี หากเห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีย่อมมีสิทธิดำเนินการสองประการ กล่าวคือ ประการแรก เข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอดด้วยความสมัครใจ หรือถูกศาลเรียกเข้ามาในคดี ประการที่สอง ผู้ที่เห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ ซึ่งศาลจะพิจารณาว่าผู้ขอเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้หรือไม่ต่อไป ดังนั้น ผู้ร้องซึ่งไม่ได้ร้องสอดหรือถูกเรียกให้เข้ามาในคดีตั้งแต่นั้น จึงไม่ใช่คู่กรณีและไม่อาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาได้ โดยศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ร้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีหรือไม่แต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า ผู้ร้องรวมทั้งบุคคลอื่นที่อยู่ในฐานะเดียวกับผู้ร้องได้รับความเสียหายจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีใช้ข้ออ้างที่จะทำให้ผู้ร้องเป็นคู่กรณีตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะมีสิทธิอุทธรณ์คดีนี้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๘)

ผู้ร้องทั้งห้ามิได้เป็นผู้ฟ้องคดี หรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หรือเป็นบุคคลภายนอกซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด หรือเป็นผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลดังกล่าว ผู้ร้องทั้งห้าจึงมิใช่คู่กรณีที่จะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ร้องทั้งห้าไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๖/๒๕๕๘)

๓.๒.๒ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา

- คำอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ การคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คำอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดดังกล่าวไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๒๑/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ผู้ซึ่งมีความประสงค์จะอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าว จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา คือ ภายในวันเสาร์ที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๘ แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันหยุดราชการ ดังนั้น วันสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลได้ คือ วันจันทร์ที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีนี้ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับภายในประเทศเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ อันเป็นการยื่นคำอุทธรณ์ที่เกินกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๕๙)

- คำอุทธรณ์เพิ่มเติมก็ต้องยื่นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งคำอุทธรณ์เพิ่มเติมถือเป็นคำอุทธรณ์ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติม หรือเสนอเอกสารพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำอุทธรณ์เพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา โดยคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ วันครบกำหนดยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งตรงกับวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมภายในวันทำการถัดไป คือวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติมเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์เพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อส.๓๐/๒๕๕๘)

๓.๒.๓ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์

- คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ หมายความว่า รวมถึง คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายอื่นกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์ด้วย เช่น มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้น

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอของกรมทางหลวง (ผู้ร้อง) ที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญา รับเหมาก่อสร้างระหว่างผู้ร้องกับห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้คัดค้านที่ ๑) แล้วเห็นว่า คำชี้ขาดดังกล่าวอยู่ภายในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และเป็นคำชี้ขาดที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนได้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) และ (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยได้มีคำพิพากษาให้ยกคำร้องของผู้ร้อง การที่ผู้ร้องอุทธรณ์ว่า คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะอนุญาโตตุลาการได้แยกปัญหาที่จะวินิจฉัยโดยความเห็นชอบของกลุ่มพิพาท ทั้งสองฝ่ายออกเป็น ๔ ประเด็น ดังนี้ (๑) ผู้ร้องส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้คัดค้านที่ ๑ ก่อนเริ่มทำการก่อสร้างหรือไม่ (๒) เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีผลกระทบทำให้ผู้คัดค้านที่ ๑ ไม่สามารถทำการก่อสร้างในพื้นที่ตามสัญญาได้หรือไม่ (๓) ผู้ร้องบอกเลิกสัญญาชอบหรือไม่ และ (๔) ผู้ร้องเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่เป็นเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่เหลือ และค่าเสียหายในส่วนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งภายหลังคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้ผู้ร้องส่งมอบหนังสือค้ำประกันคืนแก่ผู้คัดค้านที่ ๑ และให้ผู้คัดค้านที่ ๑ คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่เหลือจำนวน ๔๒,๘๓๒,๘๐๖.๗๗ บาท แก่ผู้ร้อง สำหรับค่าเสียหายในส่วนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญานั้น ผู้ร้องไม่อาจเรียกร้องจากผู้คัดค้านที่ ๑ ได้ เพราะเป็นการตกลงเลิกสัญญาโดยปริยายจึงไม่มีฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดสัญญา เห็นได้ว่า เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และหาได้เป็นคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการทั้ง ๔ ประเด็น การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดจึงหาได้เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี



ของประชาชน หรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือไม่ตรงกับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ กรณีจึงเป็นการต้องห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ร้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๖-๓๖๗/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสรรพากรพื้นที่นครศรีธรรมราชไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่วินิจฉัยว่า ค่าขยายเขตไฟฟ้า จำนวน ๔๒๔,๙๓๖.๕๙ บาท เป็นการก่อสร้างระบบไฟฟ้าแรงสูงในโครงการก่อสร้าง เป็นภาระรับผิดชอบของผู้ร้อง ผู้ร้องเห็นว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากขัดแย้งและคลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริง อีกทั้งคณะอนุญาโตตุลาการยังไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นพิพาทเรื่องค่าขยายเขตไฟฟ้าว่าเริ่มต้นจากจุดใดและสิ้นสุด ณ จุดใด และผู้ใดต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าขยายเขตไฟฟ้างวดดังกล่าว จึงมีเหตุให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงนำคดีมาร้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการไม่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ และการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชน ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำพิพากษายกคำร้องของผู้ร้องผู้ร้องอุทธรณ์ว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดว่า ค่าใช้จ่ายในการขยายเขตไฟฟ้าจำนวน ๔๒๔,๙๓๖.๕๙ บาท เป็นภาระค่าใช้จ่ายในความรับผิดชอบของผู้ร้อง เป็นการชี้ขาดที่ไม่ถูกต้องตามข้อสัญญาและตามหลักการตีความสัญญา รวมถึงประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติของส่วนราชการที่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้จ่ายค่าขยายเขตไฟฟ้า อีกทั้งขัดต่อหลักความเป็นธรรม คำชี้ขาดและการบังคับตามคำชี้ขาดจึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นั้น เห็นว่า กรณีที่ศาลจะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ เมื่อผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตรงกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ และไม่ปรากฏว่าการตีความข้อกำหนดในสัญญาพิพาทขัดต่อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังไม่ปรากฏว่าคณะอนุญาโตตุลาการได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทได้ทราบการกำหนดประเด็นพิพาท หรือไม่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทได้ทราบและโต้แย้งพยานหลักฐาน จึงมิได้มีเหตุที่จะทำให้คำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ คำอุทธรณ์ของผู้ร้องก็มีได้กล่าวอ้างว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย



อันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกทั้ง ไม่มีตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ในองค์คณะซึ่งพิจารณาคดีนี้ได้มีความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษา และมีใช้เป็นกรณีคำสั่งเกี่ยวกับ วิธีการชั่วคราว อุทธรณ์ของผู้ร้องจึงไม่เข้ากรณียกเว้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาโตตุลาการฯ ที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ร้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๓๒/๒๕๕๙)

๓.๒.๔ แบบและเนื้อหาของอุทธรณ์

๑) คำอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อ ๑๐๑)

(๑) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์มีข้อคัดค้านคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการที่นายกเทศมนตรีเมืองสิงห์บุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน ประตูรั้วเหล็กโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าภายหลังจะได้มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ศาลปกครอง สูงสุดมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองสิงห์บุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าเสียหายตามคำขอท้ายฟ้อง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่วินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และพิพากษา ยกฟ้อง คำอุทธรณ์ดังกล่าวถือว่ามีข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว จึงมีคำสั่งกลับคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นให้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๔/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับ คำอุทธรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับบุ ข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่ถูกต้องอย่างไร และผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย



อย่างไร ถือว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่ง ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามผลการประเมินการปฏิบัติราชการในรอบครึ่งปีแรก ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕) ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถแสดงต่อศาลได้ว่าการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหิดล ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณี queผู้ฟ้องคดีได้แสดงข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ เป็นต้นไป โดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดแต่อย่างใด และการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รอบครึ่งปีแรกในอัตราร้อยละ ๒.๔๓ เป็นไปตามประกาศคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง อัตราร้อยละการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ และชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยมีเนื้อความสรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมไม่ถูกต้องตามความจริง เนื่องจากเป็นการกล่าวอ้างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ เลื่อนเงินเดือนข้าราชการและให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนพิเศษ โดยไม่มีกำหนดวันสิ้นสุดของการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ จึงยืนยันได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับโดยปริยายว่าข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๑๓ ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าการเลื่อนเงินเดือนหรือการได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ต้องสิ้นสุดตามระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ในคำสั่ง ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ อีกทั้ง คณะบดีคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่มีอำนาจออกประกาศคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง อัตราร้อยละการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือนตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข



การโอนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือน และการประชุมของคณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคล เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ออกประกาศ เรื่อง อัตราร้อยละ การโอนเงินเดือนข้าราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรอบครึ่งปีแรก ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาล ส่วนบัญชีการโอนเงินเดือนและให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ แนบท้ายคำสั่งมหาวิทยาลัยมหิดล ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอต่อศาล มีเฉพาะข้าราชการในภาควิชาทันตกรรมทั่วไปทั้งสิ้นจำนวน ๑๑ คน ขณะที่เอกสารผลการประเมินการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ภาควิชาทันตกรรมทั่วไปทั้งสิ้น มีข้าราชการเพียง ๑๐ คน ซึ่งไม่ตรงกับบัญชีการโอนเงินเดือน และตามบัญชีการโอนเงินเดือนฯ เฉพาะข้าราชการในภาควิชาทันตกรรมทั่วไปทั้งสิ้น มีผู้ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ระดับดีเด่น ๗ คน ระดับดีมาก ๔ คน พบว่ามีข้าราชการที่มีผลการประเมินระดับดีเด่นจำนวน ๔ คน ได้รับการโอนเงินเดือนในอัตราร้อยละ ๔ ถึงร้อยละ ๖ กรณีจึงแสดงว่าข้าราชการที่มีผลการประเมิน ระดับดีเด่น ๓ คน ระดับดีมาก ๔ คน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับการโอนเงินเดือนตามประกาศคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง อัตราร้อยละการโอนเงินเดือนข้าราชการ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ จึงถือได้ว่าการโอนเงินเดือนและให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ปฏิบัติตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงเห็นได้ว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้แสดงข้อคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และเป็นข้อที่ได้ว่ากล่าวกันมาในศาลปกครองชั้นต้นโดยชอบแล้ว คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงมีรายการครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๐๔/๒๕๕๘)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีระบุไว้แต่เพียงว่า กรณีการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จังหวัดเพชรบูรณ์ และจะต้องส่งเรื่องการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ ซึ่งจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ และปัจจุบันการพิจารณาออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้อยู่ในการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินภายในระยะเวลา ๙๐ วัน ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ นั้น คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่อ้างเหตุที่ไม่อาจปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งหรือคัดค้านว่าการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ได้ระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๘)

คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แม้จะมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้องผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เนื้อหาในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีข้อโต้แย้งว่า ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไรบ้าง เพียงแต่ระบุว่าขอถือเอาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของตน ตลอดจนข้อเท็จจริง คำให้การและพยานหลักฐานทั้งปวงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๑๐๔ แห่งระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๑/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลการสอบของสภาการแพทย์แผนไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามประกาศคณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย เรื่อง รายชื่อผู้ได้รับอนุมัติขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทย ตามมาตรา ๓๓ (๑) (ก) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ ประเภทเภสัชกรรมไทย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตรวจสอบและให้คะแนนผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องเป็นไปตามขงคำตอบและหลักเกณฑ์การให้คะแนน โดยวินิจฉัยว่า ในการสอบความรู้ผู้ขึ้นทะเบียนเป็น



ผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทย ภาคปฏิบัติ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตรวจให้คะแนนผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรชค้ำตอบที่ได้กำหนดไว้แล้ว และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ประกาศผลการสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาโดยมีใจความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ด้านเภสัชกรรมไทย เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีและเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงสิ้นสุดลง การตรวจให้คะแนนใหม่และให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องกระทำอีกต่อไป และไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อผู้ฟ้องคดี กลับอาจเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดียิ่งกว่า เห็นว่า คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ไม่ได้ระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศผลการสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างไร จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๑๐๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๙/๒๕๕๗)

(๒) ข้อที่ได้ว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น (ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์เพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นประเด็นใหม่ที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และประเด็นดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์เพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อส.๓๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาตอยสะเกิด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ยกเลิกการอายัดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายไว้พิจารณา และต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีในส่วนนี้จึงเป็นที่สุด เมื่อต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง และผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นรวมทั้งขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นและประเด็นดังกล่าวมิใช่ปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นค่าเสียหายไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๕/๒๕๕๘)

คดีนี้เทศบาลตำบลลาดชะโด (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งชี้ขาดให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าปรับกรณีผิดสัญญาก่อสร้างถนนดินลูกรัง จำนวน ๙๖,๐๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จ พร้อมค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญาในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จำนวน ๑๕๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ร้องและศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแก้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยให้ผู้คัดค้านชำระเงินค่าปรับ จำนวน ๒๑,๒๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ร้อง นอกจากนี้แก้ให้เป็นไปตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว การที่ผู้คัดค้านยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และขอให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านจากการเข้าปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นเงินจำนวน ๑๐๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้าน นั้น คำขอของผู้คัดค้านในส่วนที่ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นคำขอที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งศาลไม่อาจมีคำพิพากษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการให้ผู้ร้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านได้ ทั้งนี้ หากผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๕



เมื่อผู้คัดค้านมิได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านจึงไม่อาจอุทธรณ์ในส่วนดังกล่าวได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงในส่วนนี้ ผู้คัดค้านมิได้ ยกขึ้นต่อสู้ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการและของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำสั่ง ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้คัดค้านเฉพาะส่วนที่ขอให้ศาลพิพากษา ให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้คัดค้านไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๓/๒๕๕๘)

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างปรับปรุงอาคารเรียน โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายเป็นค่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงขึ้น ค่าควบคุมงาน และค่าไฟฟ้าที่ค้างชำระ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะในส่วนของค่าไฟฟ้า โดยมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าไฟฟ้าจำนวน ๒๔๑,๑๑๙.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ย โดยผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานในชั้นอุทธรณ์เป็นหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นการแจ้ง ตัวเลขมิเตอร์มาตรวัดน้ำประปาและไฟฟ้าถึงประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างผ่านบริษัท ควบคุมงาน และตารางแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายพลังงานไฟฟ้ารายเดือนซึ่งระบุผู้ใช้ไฟฟ้า คือผู้ถูกฟ้องคดีในอาคารเรียนตามสัญญา พร้อมหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าไฟฟ้า ดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีในชั้นการพิจารณา ของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อ้างพยานหลักฐานดังกล่าวไว้ กรณีจึงเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานข้างต้นเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครอง ชั้นต้น และไม่ใช่อันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๑๒๐๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาเนื่องจากเมื่อพ้นกำหนดเวลาสองสัปดาห์แรกของ ภาคการศึกษาแล้วยังไม่ชำระค่าธรรมเนียมรักษาสภาพการเป็นนักศึกษา ภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๕๒ ระดับบัณฑิตศึกษา (ภาคพิเศษ) และให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียม การศึกษา เป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยไม่ตรงประเด็นตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้น ได้วินิจฉัยคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๒๐๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แต่ตามคำฟ้อง และคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีระบุว่า ขอศาลได้โปรดพิจารณาเพิกถอนคำสั่งอันไม่ชอบ ด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งหมายถึง คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๐๘๐๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔

สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพการเป็นนักศึกษา แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า คำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอันมิชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๒๐๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เกี่ยวกับคำสั่ง ที่ ๐๘๐๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงเห็นได้ว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอใหม่ที่เกินกว่าที่เคยขอมาในคำฟ้อง หรือเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นมาก่อนแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ทั้งยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอีกด้วย คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วย ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๕๙)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างรูปแบบสร้างเอง ของโรงเรียนวัดนากระรอก ตำบลทุ่งขวาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้โรงเรียนวัดนากระรอก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้อำนวยการโรงเรียนวัดนากระรอก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) นำเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วนมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ฟ้องแย้งและมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องออกไปจากบริเวณโรงเรียน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ชำระเงินค่าจ้างก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๐๒,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วโรงเรียนในส่วนที่เป็นรั้วที่บอบกออกไปโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ดังนี้ (๑) ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี (๒) ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างชดใช้ค่าปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ฟ้องแย้งและสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับจากการบอกเลิกสัญญาเป็นเงิน ๑๐๑,๔๙๐ บาท และ (๓) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องทั้งหมดออกไปจากบริเวณโรงเรียนวัดนากระรอก โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย นั้น เห็นว่า คำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในส่วนที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างชดใช้ค่าปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ฟ้องแย้ง และสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับจากการบอกเลิกสัญญาเป็นเงิน ๑๐๑,๔๙๐ บาท นั้น เป็นคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ที่เพิ่งยกขึ้นมากล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ นอกเหนือจากคำฟ้องแย้งเดิม



และมีข้อที่ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น จึงต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในส่วนที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับและสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับจากการบอกเลิกสัญญาไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๕/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการของผู้ร้องสอด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือในวันนั่งพิจารณาคดีว่า การออกใบอนุญาตขยายโรงงานและใบอนุญาตประกอบกิจการทุกประเภทของผู้ร้องสอดไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการทุกประเภทของผู้ร้องสอด เป็นการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเมื่อพ้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วโดยชอบประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ มีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้นตามข้อ ๘๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ มิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีได้เป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ยกขึ้นกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๔/๒๕๕๙)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ เป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้องค์การคลังสินค้า (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระค่าฝากเก็บรักษามันสำปะหลังเส้น รวมทั้งค่าขนย้ายสลัหมนเวียน และรวมกองมันสำปะหลังเส้นพร้อมดอกเบี้ย ตามสัญญาฝากเก็บมันสำปะหลังเส้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ร้องสอดซึ่งเป็นตัวแทนในการจัดหาสินค้าการเกษตรมาฝากเก็บรักษาในคลังสินค้าของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องหรือมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ร้องสอดเป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาตัวแทนระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ร้องสอดเป็นการกระทำนิติกรรมซ้อนเร้น ไม่ก่อให้เกิดผลต่อสถานะในทางกฎหมายที่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่สาม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ข้างต้น จะเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่เรื่องอำนาจฟ้องหรือสิทธิฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้อุทธรณ์จึงยกปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐๕/๒๕๕๘)

๓) คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)

- อุทธรณ์ที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการตัดแปลงอาคารตึกแถวชิดเขต รุกล้ำ และปล่อยน้ำเสียลงที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดี ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารพิพาทเป็นอาคารเลขที่ ๒๘/๑๕๘ ถึงเลขที่ ๒๘/๑๖๕ โดยในส่วนของอาคารเลขที่ ๒๘/๑๖๐ และเลขที่ ๒๘/๑๖๑ เป็นบ้านว่างไม่มีผู้อยู่อาศัยและไม่มีการตัดแปลงอาคาร ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรกรณีอาคารเลขที่ ๒๘/๑๖๒ และเลขที่ ๒๘/๑๖๓ มีการตัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าว ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่



วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีอาคารเลขที่ ๒๘/๑๖๔ และเลขที่ ๒๘/๑๖๕ มีการดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีอาคารเลขที่ ๒๘/๑๕๘ เลขที่ ๒๘/๑๕๙ และเลขที่ ๒๘/๑๖๕ มีการสร้างท่อน้ำยื่นออกมา ด้านหลังอาคารและปล่อยน้ำทิ้งลงบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อได้มีการแก้ไขมิให้มีน้ำทิ้ง จากอาคารไหลลงบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติ หน้าที่ในส่วนดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทั้งหมด กรณีผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้พิจารณาอาคารที่เหลืออีกจำนวนหนึ่งและผู้ถูกฟ้องคดีละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพราะยังไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ และผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรกรณีอาคารเลขที่ ๒๘/๑๕๘ เลขที่ ๒๘/๑๕๙ และเลขที่ ๒๘/๑๖๕ รวมทั้งขอให้ออกคำสั่งรื้อถอนอาคารเพราะรื้อถอนอาคารยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งเมื่อพิจารณา คำอุทธรณ์และคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีเป็นเรื่องที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาไว้แล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุด ข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำให้ผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๐๘ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๗/๒๕๕๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษาพยาบาล ที่โรงพยาบาลสงขลา โดยแพทย์ได้ใช้เข็มฉีดยาแบบให้น้ำเกลือทางสายยางที่ข้อมือ โดยให้ยา ในปริมาณมากและนานเกินไปทำให้นิ้วและข้อมือหงิกงอ ไม่สามารถยึดมือออกและใช้นิ้วหยิบจับ สิ่งใดได้ ร่างกายขยับเขยื้อนได้น้อยมาก และสันแบบอัมพฤกษ์ ต่อมา แพทย์ได้ตรวจดูอาการ และแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการพิการทางการเคลื่อนไหว และผู้ฟ้องคดีได้ขอรับเงินช่วยเหลือ เบื้องต้น แต่คณะอนุกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายที่เกิดจาก การดำเนินไปตามพยาธิสภาพของโรคหรือเป็นเหตุแทรกซ้อนที่เป็นไปตามสภาพปกติของโรค และการรักษาเป็นไปตามมาตรฐาน จึงมีมติไม่อนุมัติจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์มติดังกล่าวต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการ

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุมัติจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุผลเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของแพทย์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างเพียงว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุข จังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ส่งแผ่น VCD ซึ่งเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีมติยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่ได้เป็นการคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยว่าข้อมูลในแผ่นซีดีเป็นภาพถ่ายที่เป็นภาพนิ่งของผู้ฟ้องคดีก่อนเข้ารับการรักษาพยาบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการอยู่ในสภาพปกติสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และภาพถ่ายซึ่งเป็นภาพเคลื่อนไหวของผู้ฟ้องคดีหลังจากเข้ารับการรักษาพยาบาลซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการศีรษะสั่นและไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โดยอาการดังกล่าวดำเนินไปตามพยาธิสภาพหรือเหตุแทรกซ้อนของโรคที่เป็นไปตามสภาพปกติของโรคนั้น ซึ่งพยานหลักฐานแผ่น VCD ดังกล่าวไม่มีผลให้การวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่พอพียงเป็นเหตุให้คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นไปตามพยาธิสภาพของโรค จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและมีมติไม่พิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นมูลกรณีพิพาทอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๗/๒๕๕๙)

๓.๒.๕ การตรวจอุทธรณ์

๑) คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่อาจแก้ไขได้

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาให้



ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนเสร็จสิ้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุจำนวนเงินให้ชัดเจนและชำระค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ ซึ่งในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์โดยระบุจำนวนเงินให้ชัดเจน และชำระค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ตามทุนทรัพย์ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาลแล้ว แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ และไม่ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมศาลให้แล้วเสร็จตามคำสั่งศาล รวมทั้งมิได้แจ้งเหตุขัดข้องหรือมีคำขอขยายเวลายื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ หรือขอผิดส่งค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ และไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๒/๒๕๕๙)

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้

คำอุทธรณ์ที่ไม่ได้ระบุข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๑๐๔ แห่งระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๘ และที่ ๒๙๑/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๒) การชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาลบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนเสร็จสิ้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุจำนวนเงินให้ชัดเจนและชำระค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ ซึ่งในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระ

ค่าธรรมเนียมศาลตามที่มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำอุทธรณ์โดยระบุจำนวนเงินให้ชัดเจน และชำระค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ตามทันท่วงทีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาลแล้ว แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ และไม่ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมศาลให้แล้วเสร็จ ตามคำสั่งศาล รวมทั้งมิได้แจ้งเหตุขัดข้องหรือมีคำขอขยายเวลายื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ หรือขอผิดส่งค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยเพิกเฉย ไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ และไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๒/๒๕๕๙)

๓) คำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมาย

(๑) กรณียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คำอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๖/๒๕๕๘ ที่ ๙๒/๒๕๕๙ ที่ ๒๖๙/๒๕๕๙ และที่ ๒๗๒/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) กรณีอุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีโต้แย้งกัน มาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และไม่มีข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้โดยมีคำขอให้ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่าย พร้อมดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการเสียโอกาสในการนำไปรายงานผลการศึกษาไปสมัครเรียนให้แก่ผู้ฟ้องคดี กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีความผิดฐาน



เป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามออกหนังสือรับรองผลการศึกษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เห็นว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีในชั้นอุทธรณ์ที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามออกหนังสือรับรองผลการศึกษาให้ผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยขอไว้ในคำฟ้อง คำขอดังกล่าวจึงเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และไม่ใช่อุปสรรคอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจมีคำขอดังกล่าวในชั้นอุทธรณ์ได้ สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลนับแต่ศาลปกครองชั้นต้นถึงศาลปกครองสูงสุดพร้อมดอกเบี้ยนั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าธรรมเนียมนศาล ค่าเดินทาง หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชนะคดี ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล และไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าเดินทาง หรืออื่นๆ ให้ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งในคำอุทธรณ์คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาในประเด็นนี้ของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ ไม่ได้ยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายโดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ส่งคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์และคืนค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๖/๒๕๕๘)

(๓) กรณีอื่น ๆ

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยให้เพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ และเป็นราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินสูงสุดที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลวินิจฉัยให้เพิ่มขึ้นจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยให้ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนความเสียหายอีกร้อยละ ๕๐ เป็นตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย และเมื่อคำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของ

ศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เช่นนี้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นแห่งอุทธรณ์ที่ว่า การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องตามกฎหมายและหรือไม่เป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นจำนวนเท่าใด อีกแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑๑ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิจารณายกอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๐/๒๕๕๙ และที่ อ.๖๗/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ยื่นโดยผิดระเบียบ

- อุทธรณ์ที่ยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยขอบในศาลปกครองชั้นต้น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างในคำอุทธรณ์ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ไม่ได้ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน โดยเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการแทน และกล่าวอ้างว่า บันทึกการแจ้งและทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) เรื่อง การสอบสวนทางวินัย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนล้วนเป็นคนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบันทึกแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา กรรมการบางคนไม่ได้เห็นชอบด้วย โดยไม่ได้ลงลายมือชื่อชั่งรับทราบข้อกล่าวหาและไม่มีลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีมีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยขอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีได้เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบ จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โดยขอค่าเสียหายเพิ่มเติมเป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับถัดจากวันฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่สามารถคำนวณได้เพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน ๑,๖๘๗,๑๒๙.๔๕ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีขอที่จะอุทธรณ์ในส่วนขอค่าเสียหายในชั้นอุทธรณ์จำนวน ๑,๓๑๒,๘๗๐.๕๕ บาท เมื่อปรากฏตามอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ค่าเสียหายเพิ่มเติมเข้ามาทั้งสิ้น ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเกินกว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์ได้จำนวน ๓,๖๒๒,๘๗๐.๕๕ บาท ดังนั้น ค่าเสียหายเพิ่มเติมตามอุทธรณ์ดังกล่าว จึงมิได้เป็นข้อเท็จจริงที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว



โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีได้เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นโดยผิดระเบียบ จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๕/๒๕๕๘)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒.๖ การยื่นสำนวน (ข้อ ๑๑๒)

๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่

(๑) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง (ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑))

(๑.๑) กรณีศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีโดยมิได้กล่าวถึงผู้ร้องสอด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าในตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ตลาดนัดจตุจักร) รวม ๖๒๐ ราย ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศรวม ๕ ฉบับ ให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาเช่าและชำระค่าเช่า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับและขัดต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ และอัตราค่าเช่าตามประกาศเป็นอัตราค่าเช่าที่สูงเกินสมควร ไม่เป็นธรรม และขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บเงินจากผู้ค้าในตลาดนัดจตุจักรเกินกว่าอัตราค่าเช่าที่กำหนดไว้ในระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๑๒๙ ว่าด้วยการจัดประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓๕๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓๕๘ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕๗๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕๗๕ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๐ ให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันฟ้องคดี ทั้งนี้ นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด



หรือศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดอย่างไรก็ดี เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ ไว้พิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ ไว้พิจารณา ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ เป็นผู้ฟ้องคดีร่วมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวนการนั่งพิจารณาคดี และการพิพากษาคดี โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ มิได้เข้าร่วมเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมิได้กล่าวอ้างถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖๒๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗๘๙ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฉบับเดียวกัน พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๓/๒๕๕๘)

(๑.๒) กรณีศาลปกครองชั้นต้นทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี

คดีนี้ บริษัท ขนส่ง จำกัด (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำเสนอขอพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อชี้ขาดให้ผู้คัดค้านและบริวารออกจากพื้นที่ตามสัญญาให้สิทธิพัฒนาและจัดระบบการให้บริการสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพมหานคร (จตุจักร) ขาเข้า และชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้อง ต่อมา คณะอนุญาโตตุลาการ ได้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทว่า ผู้คัดค้านเป็นฝ่ายผิดสัญญา และได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้คัดค้านและบริวารออกจากพื้นที่สถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพมหานคร (จตุจักร) และให้ผู้คัดค้านชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัดจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ร้อง



แม้ผู้ร้องได้มีหนังสือบอกกล่าวให้ผู้คัดค้านปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และชำระค่าเสียหายต่าง ๆ แล้ว แต่ผู้คัดค้านเพิกเฉยยังคงอาศัยและหาประโยชน์อยู่ในพื้นที่พิพาท เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายไม่สามารถนำพื้นที่ดังกล่าวออกหาประโยชน์ได้ ผู้ร้องจึงนำคดี ไปยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้คัดค้านปฏิบัติตามคำชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการ และให้ผู้คัดค้านชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งต่อมาคดีนี้ ได้โอนมายังศาลปกครอง และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของ คณะอนุญาโตตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องทั้งหมดแล้วเห็นได้ว่า ผู้ร้องยื่นฟ้องคดีเป็นสองข้อหา ข้อหาที่หนึ่ง ผู้ร้องขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ข้อหาที่สอง ผู้ร้องอ้างว่า ผู้คัดค้านผิดสัญญาและผู้คัดค้านยังคงอยู่อาศัยและหาประโยชน์ในพื้นที่ตลอดมา ทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายไม่สามารถนำพื้นที่ดังกล่าวออกหาประโยชน์ได้ ขอให้ผู้คัดค้านชำระค่าเสียหาย สำหรับข้อหาที่หนึ่งนั้น ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของ คณะอนุญาโตตุลาการแล้ว แต่ในส่วนข้อหาที่สองที่ขอให้ชำระค่าเสียหายจากการที่ไม่สามารถ นำพื้นที่พิพาทออกหาประโยชน์หรือรายได้จากค่าเช่า นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างคดี อยู่ในการพิจารณาของศาลแพ่ง ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ผู้คัดค้านนำเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือหาหลักประกันอื่นมาวางศาลเพื่อเป็นประกันความเสียหายจนกว่า ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และให้ผู้ร้องวางเงินประกันความเสียหายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อคดีนี้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องกำหนดให้มีข้อหานี้และมี คำพิพากษา โดยวินิจฉัยว่าคำขอในข้อหานี้เป็นคำขอที่คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยไว้แล้ว หรือไม่ ผู้ร้องมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้หรือไม่ และผู้คัดค้านผิดสัญญาและมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้ร้องหรือไม่ รวมทั้งวินิจฉัยถึงเงินประกันที่ผู้ร้องได้วางไว้ต่อศาลในข้อหานี้จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในข้อหาที่หนึ่งที่ผู้ร้องขอให้บังคับ ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยไม่ได้กำหนดและมีคำวินิจฉัยในข้อหาที่สองที่ผู้ร้อง ขอให้ชำระค่าเสียหาย รวมทั้งไม่ได้วินิจฉัยถึงเงินประกันความเสียหายที่ผู้ร้องวางต่อศาล จึงเป็นการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี ตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยัง ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในข้อหานี้ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๐/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโดยวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นกรฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว อย่างไรก็ตาม คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยด้วยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้วินิจฉัย จึงสมควรยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้อภิปรายแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๖/๒๕๕๙ ที่ อ.๙๖๖/๒๕๕๘ และที่ อ.๑๒๕๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๑.๓) กรณีศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยนอกฟ้องนอกประเด็น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและบรรยายฟ้องโดยกล่าวอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนี้ ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และโดยที่ปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยตัดสินคดี โดยมิได้วินิจฉัยในประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ เพียงใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตามข้อกล่าวอ้างในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการวินิจฉัยนอกฟ้องนอกประเด็นกรณีจึงถือได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษา อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่ชอบ และมีเหตุอันสมควร



ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๐/๒๕๕๙)

(๒) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒))

(๒.๑) กรณีศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีครบทุกราย

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีหลักการที่กำหนดให้ศาลจะต้องให้โอกาสคู่กรณีทุกฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย รวมทั้งได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อศาลจะได้รับฟังข้ออ้างหรือข้อเถียงจากพยานหลักฐานดังกล่าวด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม อันเป็นการก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นกับคู่กรณีในคดีเรื่องนั้น โดยศาลจะพิจารณาพิพากษาโดยรับฟังความเฉพาะแต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีสามสำนวน ได้แก่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๗/๒๕๕๑ คดีหมายเลขดำที่ ๑๘/๒๕๕๑ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๓/๒๕๕๑ เข้าด้วยกัน และให้เรียกผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๓/๒๕๕๑ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีสถานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะต้องส่งเอกสารของคู่กรณีในคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบต่อศาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลปกครองสูงสุดว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเนาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อทำคำให้การและทำคำให้การเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นคู่กรณีได้ให้การหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้ออ้างหรือหักล้างข้อเถียงของตน การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อมาจนมีคำพิพากษา จึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ เดียวกันพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ถูกต้อง แล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๒-๔๖๓/๒๕๕๘)

(๒.๒) กรณีศาลปกครองชั้นต้นออกไปตรวจสอบสถานที่โดยมิได้แจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดให้วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ศาลปกครองชั้นต้นได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบสถานที่พิพาทตามข้อ ๕๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่ได้แจ้งให้คู่กรณีทราบ และได้รับฟังข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบสถานที่พิพาท โดยไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อยืนยันหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๕๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาวินิจฉัยเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงถือว่ามีเหตุอันควรที่จะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาและพิพากษาคดีใหม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕๒/๒๕๕๘)

(๒.๓) กรณีศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้องครบถ้วน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ดินไม้ที่ขึ้นริมคลองบ้านอ้อหรือคลองบางปลากดหักลงมาทับหลังบ้านของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและพยานหลักฐานอื่น ๆ ในสำนวนคดีแล้วเห็นได้ว่า ต้นก้ามปูที่กิ่งหักโค่นทับบ้านของผู้ฟ้องคดีนั้น ขึ้นอยู่ห่างจากริมคลอง ๑ เมตร ถึง ๑.๕ เมตร และพื้นที่บริเวณดังกล่าวไม่ได้มีความลาดหรือมีน้ำท่วมถึงในฤดูน้ำปกติ บริเวณดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นบริเวณริมตลิ่งอันเป็นบริเวณที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ตามภารกิจที่ได้รับมอบจากกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ต้นก้ามปูขึ้นอยู่บนที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำวินิจฉัยของศาลแขวงพระนครศรีอยุธยาและศาลอุทธรณ์ภาค ๑ ก็ตาม แต่เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่



ของรัฐผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกระทำละเมิดนั้น จะต้องได้ความว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้กระทำละเมิดอย่างแท้จริง ซึ่งประเด็นดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยได้ และเมื่อที่ดินบริเวณคลองบางปลาตกในส่วนที่เหลือ ซึ่งอยู่นอกอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามภารกิจที่ได้รับมอบ จึงถือเป็นที่ดินบริเวณทางน้ำ และถือเป็นที่สาธารณะซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของอำเภอผักไห่และเทศบาลตำบลผักไห่ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีจึงเป็นการสมควรถัดศาลปกครองชั้นต้นจะต้องเรียกอำเภอผักไห่เข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และเรียกเทศบาลตำบลผักไห่เข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว และดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป จนกระทั่งมีคำพิพากษา กรณีจึงถือได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง และเป็นการสมควรถัดศาลปกครองสูงสุดจะใช้อำนาจตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกอำเภอผักไห่เข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และเรียกเทศบาลตำบลผักไห่เข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แล้วพิจารณาพิพากษาใหม่ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๐/๒๕๕๙)

(๒.๔) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพยานเอกสารที่ไม่ปรากฏในสำนวนคดี โดยมีได้แจ้งให้คู่กรณีทราบ

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) โดยอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๐๕/๒๕๕๒ ที่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ให้นาย ก. (เจ้ามรดกของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อตรวจพิจารณาเอกสารในสำนวนคดีนี้แล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๐๕/๒๕๕๒ ในสำนวนคดีนี้แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่ปรากฏอยู่ในสำนวนคดี และไม่ได้ให้คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาส

ขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างพยานหลักฐานดังกล่าว ตามข้อ ๖๕ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง และถือว่ามีเหตุอันสมควรตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งระเบียบดังกล่าว ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบในชั้นตอนดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจชี้วินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้อง และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๐/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า ศาลปกครองกลางได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๑๑/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๙๕๙/๒๕๔๙ ว่าการที่ผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ดำเนินการต่อผู้ครอบครองอาคารตึกแถวเลขที่ ๕๗๐/๔-๗ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ดำเนินการออกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ จำนวน ๔ ฉบับ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้ไปยังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารตึกแถวเลขที่ ๕๗๐/๖ แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยรับฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาในคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๑๑/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๙๕๙/๒๕๔๙ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่าได้มีเอกสารหรือพยานหลักฐานตลอดจนสำนวนของคดีดังกล่าวเข้ามาในสำนวนคดีนี้ และไม่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าได้ดำเนินการนำข้อเท็จจริงจากคดีดังกล่าวมาประกอบการวินิจฉัยในคดีนี้ เพื่อให้โอกาสคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาในคดีนี้ โดยไม่นำเอกสารหลักฐานในคดีดังกล่าวเข้ามาในสำนวนคดีนี้ และไม่แจ้งให้คู่กรณีทราบ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วย ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๕ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเมื่อปรากฏว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นนำพยานหลักฐาน



ที่ไม่ปรากฏในสำนวนดังที่กล่าวมาข้างต้น มาใช้ในการรับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้อง และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไปตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๙-๖๒๐/๒๕๕๙)

๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำพิพากษาใหม่

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้นำประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองทุกประเด็นมาพิจารณาและวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษา และมีได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าเบิกความเป็นพยานก่อนทำการพิจารณาและวินิจฉัยคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีโอกาสนำสืบพยานหลักฐานตามประเด็นข้อพิพาท อันเป็นการไม่ชอบด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เห็นว่า การคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะทำได้ก็แต่ด้วยการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาดังกล่าว และเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลปกครองมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณีตามข้อ ๖๕ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยกข้ออ้างในการยื่นคำอุทธรณ์แล้วว่า ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้วินิจฉัยให้ครบทุกประเด็นตามคำฟ้อง ประกอบกับคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม จนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรที่จะสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งระเบียบดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐๓/๒๕๕๘)

เดิมศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องข้อหาที่ ๑ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ เฉพาะข้อ ๒.๓ ที่กำหนดให้บ้านโพนไพล ตำบลพังเทียม อำเภอโนนไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นอำเภอพระทองคำ) จังหวัดนครราชสีมา เป็นท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินไว้พิจารณา ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้อหานี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จึงเพิกถอนกระบวนการพิจารณาเฉพาะส่วนที่สั่งรับคำฟ้องข้อหาที่ ๑ ไว้พิจารณา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ ๑ ตามข้อ ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วส่งสำนวนไปให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัย โดยถือเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน หลังจากนั้น สำนักงานศาลปกครองสูงสุดได้มีหนังสือส่งสำนวนคืนศาลปกครองชั้นต้น โดยที่ศาลปกครองสูงสุดมิได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่รับข้อหาที่ ๑ ไว้พิจารณา และดำเนินกระบวนการพิจารณาในข้อหาต่อไป นั้น เห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา มิใช่กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งคดี ซึ่งหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณาแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองทราบ เพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาต่อศาลปกครองสูงสุด แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ในอำนาจต่อไป หากเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้รับการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจและคดีถึงที่สุดแล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่ ๑ ไว้พิจารณา พร้อมทั้งส่งสำนวนไปให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยนั้น ย่อมเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจมีคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบเดียวกัน และกรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจเพิกถอนกระบวนการพิจารณาคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในข้อหาที่ ๑ ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบดังกล่าว และสั่งรับไว้พิจารณาได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่รับข้อหาที่ ๑ ไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ไม่ถูกต้อง อันเป็นกรณีที่คดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ โดยแจ้งคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่ ๑ ไว้พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองทราบเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสอง และคดีอาจล่าช้า เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำฟ้องในข้อหาที่ ๑ อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาในคดีนี้ตามข้อ ๑๑๑ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘๘/๒๕๕๙)



๓.๒.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้ ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๓ คดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

๓.๓.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลเดิมใช้ชื่อว่า “สมาคมหอการค้า” ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมหอการค้าไทย” “สมาคมพ่อค้าไทย” และ “สมาคมพ่อค้าไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์” ตามลำดับ ในปี พ.ศ. ๒๕๙๖ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินจำนวนสามแปลง โดยใส่ชื่อ “สมาคมหอการค้ากรุงเทพ” ซึ่งเป็นชื่อเดิมของ “หอการค้าไทย” (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยึดถือโฉนดที่ดินไว้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เดิมใช้ชื่อว่า “สมาคมหอการค้ากรุงเทพ” และได้เปลี่ยนชื่อ เป็น “สมาคมหอการค้าไทย” ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ และต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอแก้ไขชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินจากสมาคมหอการค้ากรุงเทพ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอ้างว่าสมาคมหอการค้ากรุงเทพได้เปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมหอการค้าไทย และได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้จัดตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และในวันเดียวกันกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จัดแจ้งรายการทางทะเบียน โดยทำการแก้ไขเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดิน มาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดี เห็นว่าคลาดเคลื่อนต่อความจริง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เป็นนิติบุคคลเดียวกัน และมีได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้งกัน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน และแก้ไขการจดทะเบียนแก้ไขชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดินให้เป็นชื่อของ “สมาคม หอการค้ากรุงเทพ” ตามเดิม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจาก เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ต่อมา นางสาว ว. ในฐานะสมาชิก ของผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา แต่นางสาว ว. มิได้เป็นผู้ยื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น มิได้เป็นผู้เสนอขอหาต่อศาลปกครองชั้นต้น และมีได้เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นคู่กรณีด้วยการถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หรือได้รับคำสั่ง ศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ โดยศาลปกครองชั้นต้นยังไม่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีผลกระทบต่อสิทธิ

หรือหน้าที่ของนางสาว ว. นางสาว ว. จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๙)

๓.๓.๒ ระยะเวลาการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

- คำร้องอุทธรณ์คำสั่งต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ตามหลักฐานการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๕๘)

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับในประเทศว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งจะครบกำหนดเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๙/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ตามหลักฐานใบตอบรับไปรษณีย์ลงทะเบียน ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



ตามข้อ ๔๗/๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๕๘)

- คำร้องอุทธรณ์เพิ่มเติมก็ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยสำนักงานศาลปกครองกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ แจ้งคำสั่งศาลโดยปรากฏหลักฐานการรับทราบคำสั่งศาลเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มเติมก็ต้องยื่นต่อศาลภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาลตามข้อ ๔๗/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงครบกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์เพิ่มเติมดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘ กรณีจึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่อาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มเติมไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๐๒/๒๕๕๘)

- หากศาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงครบกำหนดสามสิบวันในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๔๗/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำร้องลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ขอยขยายระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวออกไป และศาลปกครองชั้นต้นได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบเดียวกัน ขยายระยะเวลาให้ โดยอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายและศาลกำหนดไว้ตามข้อ ๔๗/๑ ประกอบกับข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๕๘)

คดีนี้สำนักงานศาลปกครองอุตรธานีได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาไปยังผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยมินางสาว น. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้รับหนังสือดังกล่าวไว้เอง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๗ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในวันดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คือ ภายในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งออกไปอีก ๑๕ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่เนื่องจากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการ ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๒/๒๕๕๘)

๓.๓.๓ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์

๑) คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด (ข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง)

(๑) คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นที่สุดตามข้อ ๗๖ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๕๘)



(๒) คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งเนื่องจากไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากเป็นกรณีคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ จึงต้องห้ามอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบ เดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๒/๒๕๕๘)

๒) คำสั่งระหว่างพิจารณา (ข้อ ๑๐๐ วรรคสอง)

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์
ระหว่างพิจารณา

(๑) คำสั่งไม่อนุญาตให้เพิ่มข้อความในคำสั่งศาล

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิ่มข้อความ “ทุกกรณี” ต่อท้ายข้อความ “ของผู้ฟ้องคดี” ในหน้าที่ ๕ บรรทัดที่ ๒๕ ของคำสั่งไม่รับคำฟ้อง บางข้อหาไว้พิจารณา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาต คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นอุทธรณ์ต้องห้าม ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๗๗/๒๕๕๘)

(๒) คำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องไม่ส่งคำฟ้องเพิ่มเติมและคำชี้แจง
ตามคำสั่งศาล

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องไม่ส่งคำฟ้องเพิ่มเติมและคำชี้แจง ตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนเรื่องค่าเสียหายจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มเติมทุนทรัพย์รวมทั้งดอกเบี้ย เพื่อนำมาประกอบการ พิจารณาสั่งคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีผลให้ผู้ฟ้องคดี ต้องชี้แจงตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว มิได้มีผลเป็นการไม่รับคำร้องขอเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ไว้พิจารณา คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘ จึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา ที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง

แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๖/๒๕๕๘)

(๓) คำสั่งไม่รับคำขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติม

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายหลังจากวันที่ศาลได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้ว ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ซึ่งคำสั่งของศาลดังกล่าวมิใช่คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะแม้ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้คดีเสร็จไปจากศาลเนื่องจากศาลยังคงดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำพิพากษาต่อไปตามพยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนคดี และคำสั่งไม่รับคำร้องขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้เป็นที่สุดตามที่กำหนดในข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน คำสั่งไม่รับคำร้องขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมจึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คำสั่งระหว่างพิจารณาคดีนี้สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทันที หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของศาลที่ไม่รับคำร้องขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องขอส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘/๒๕๕๙)

(๔) คำสั่งยกคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลักษณะดังกล่าวได้ในระหว่างพิจารณา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาล ไม่อาจอุทธรณ์ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๓/๒๕๕๙)



(๕) คำสั่งยกคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งรับคำคัดค้านคำให้การ คำสั่งยกคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งรับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี มิได้เป็นคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลและเป็นคำสั่งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เมื่อระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวในระหว่างพิจารณาได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๓/๒๕๕๙)

กรณีที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงอุทธรณ์ได้

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๓.๔ แบบและเนื้อหาของคำร้องอุทธรณ์

๑) คำร้องอุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อความตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อ ๑๐๑)

(๑) ข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำร้องอุทธรณ์ไม่มีข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบทางละเมิดได้หมดสิ้นไปแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งจำหน่ายคดีดังกล่าวออกจากสารบบความ โดยระบุข้อความในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่า ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ของศาลปกครองชั้นต้น ไม่มี และได้ระบุคำขอของผู้อุทธรณ์ว่า ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ใส่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ โดยไม่ปรากฏว่าคำสั่งตามคำขอท้ายคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ได้มีอยู่ในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีด้วยแต่อย่างใด คำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไข ให้ถูกต้องได้ ตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยพิจารณาคดีปกครองฯ และข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง อย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านด้วยเหตุผลใด อ่างแต่เพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กรณีจึงถือว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นคำอุทธรณ์ ที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นนี้เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๗/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๔๐ ของจำนวนค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องชำระ และยกคำร้องขอดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีสาระสำคัญแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยไม่ปรากฏข้อคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว อย่างไร คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่มีข้อคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งข้อที่ไม่สมบูรณ์ ครบถ้วนนี้เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๖/๒๕๕๘)



คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลทหารและศาลยุติธรรม กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ระบุเพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ระบุข้อคัดค้านว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้องอย่างไร ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นข้อที่ไม่อาจแก้ไขได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่เนื้อหาในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกล่าวอ้างถึงการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองว่าไม่ถูกต้องในข้อเท็จจริงหรือในข้อกฎหมายอย่างไร และที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร กรณีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่มีข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๘/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์โดยระบุเพียงว่า การยื่นฟ้องคดีนี้ อยู่ภายในระยะเวลาของการยื่นฟ้องคดี และคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยชัดแจ้ง ซึ่งคำร้องดังกล่าวมิได้ระบุข้อคัดค้านว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้องอย่างไร ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร คำร้องอุทธรณ์

คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นข้อที่ไม่อาจแก้ไขได้ ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับ ข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๙/๒๕๕๘ และที่ ๖๕๐/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากไม่ใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งโดยอ้างแต่เพียงว่า นายแพทย์ ส. ได้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา เด็กหญิงอายุไม่เกินสิบแปดปี และได้หลบหนีไปจนคดีขาดอายุความ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ปลดนายแพทย์ดังกล่าวออกจากตำแหน่ง กรณีจึงถือได้ว่าคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี มิได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยชัดแจ้ง จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามคำขอท้ายฟ้อง บางข้อของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ยังดำเนินการไม่ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่มิได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง ในแต่ละข้อหาอย่างไร และประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านด้วยเหตุผลใด คงกล่าวอ้างแต่ข้อเท็จจริงและ เหตุแห่งข้อพิพาทที่ได้ระบุไว้ในคำฟ้อง กรณีจึงถือว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเช่นนี้เป็นกรณีที่ไม้อาจ แก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๕๖/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา โดยศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงไม่อยู่ในเงื่อนไข ในการฟ้องคดีที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น โดยมีสาระสำคัญแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น



และบรรยายถึงความรู้สึกส่วนตัวที่มีต่อร้อยตรี ส. และนาง ม. ซึ่งเป็นบุตรร่วมบิดามารดาเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีว่ามีพฤติกรรมการสร้างความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด จึงเห็นได้ว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีล้วนเป็นการพรรณนาถึงปัญหาภายในครอบครัวของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยชี้ขาดว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ด้วยเหตุผลใด เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างหนึ่งอย่างใด คำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีจึงขาดสาระสำคัญของคำอุทธรณ์ตามนัยข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อันเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๔/๒๕๕๙)**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เทศบาลตำบลบางปะกง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หาที่ทำการค้าแห่งใหม่และไม่ต่ออายุใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะบริเวณบนทางเท้า โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หาสถานที่ทำการค้าแห่งใหม่ หากไม่สามารถหาได้ให้ดำเนินการรื้อถอนร้านค้าให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย และเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีสิทธิที่จะขายสินค้าในบริเวณที่พิพาทมาแต่ต้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบางปะกง เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะหรือทางสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่าไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ และมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งทลายคำฟ้อง ซึ่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวมิได้ระบุข้อคัดค้านว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเป็นข้อที่ไม่อาจแก้ไขได้ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับ ข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๖/๒๕๕๙)**

(๒) ข้อที่ได้ว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง
ในคำร้องอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น**

กรณีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่
สถานีตำรวจหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ผู้บังคับการตำรวจจังหวัดนราธิวาสได้ออกคำสั่ง
ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน โดยอาศัยอำนาจตาม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการ
และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า
กฎ ก.ตร. ฉบับดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งให้เพิกถอน กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา
เนื่องจากการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง
ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยอ้างว่า ต่อมาผู้บังคับการตำรวจจังหวัดนราธิวาส
ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นั้น
เห็นว่า แม้คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหาย แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน
คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเป็นการยกข้อเท็จจริงที่มีได้
กล่าวอ้างมาก่อนในศาลปกครองชั้นต้นมาอ้างในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง
แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลไม่อาจรับข้อเท็จจริงนั้นไว้พิจารณาได้
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๖๙/๒๕๕๙)

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง
ในคำร้องอุทธรณ์ เป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

**กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง
ในคำร้องอุทธรณ์ เป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น
แต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๓) คำร้องอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีสาระ
อันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา ๗๓ วรรคสาม และข้อ ๑๐๘ วรรคสอง)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๓.๕ การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

๑) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าอาจแก้ไขได้

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่อาจแก้ไขได้

คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่มีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของ
ศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๕๘ ที่ ๓๘๗/๒๕๕๘
ที่ ๓๙๖/๒๕๕๘ ที่ ๔๓๐/๒๕๕๘ ที่ ๔๗๘/๒๕๕๘ ที่ ๕๘๐/๒๕๕๘ ที่ ๖๔๙/๒๕๕๘
ที่ ๖๕๐/๒๕๕๘ ที่ คบ.๕๖/๒๕๕๘ ที่ ๑๓๔/๒๕๕๙ และที่ ๒๒๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทาง
เดียวกัน)

๒) คำร้องอุทธรณ์คำสั่งต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดย
ผิดระเบียบ

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต้องห้ามตามกฎหมาย

คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว
ก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นที่สุดตามข้อ ๗๖ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครอง
ชั้นต้นที่ยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการยื่น
คำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ เดียวกัน
จึงมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๔/๒๕๕๘)

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งยื่นโดยผิดระเบียบ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากเป็นกรณีคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงต้องห้ามอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ แห่งระเบียบดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๒/๒๕๕๘)

๓.๓.๖ การยื่นสำนวน (ข้อ ๑๑๒)

๑) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่

(๑) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง (ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑))

(๑.๑) กรณีศาลปกครองชั้นต้นไม่รอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีถึงแก่ความตายจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาโดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาในคดี

มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้โอกาสทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีถึงแก่ความตาย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย รวมทั้งให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาเองหรือถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเมื่อไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีดังกล่าวถึงแก่ความตาย แต่เป็นดุลพินิจของศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีหรือไม่ก็ได้ โดยศาลต้องคำนึงถึงเหตุผลอันสมควรและประโยชน์แห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ และผู้มีสิทธิเข้ามาในคดีดังกล่าวมิได้มีเพียงทายาทของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายเท่านั้นเนื่องจากทายาทของบุคคลดังกล่าวมีหลายลำดับ ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความทันทีที่ความปรากฏแก่ศาลว่าคู่กรณีถึงแก่ความตายได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ศาลนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้มาแจ้งให้ศาลทราบ ว่าผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งอ่านคำพิพากษาและสั่งจำหน่ายคดี โดยไม่ปรากฏว่าได้รับการพิจารณาเพื่อให้โอกาสผู้ร้อง ทายาทอื่นหรือบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา ๕๓ ได้ขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย และพิจารณา มีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอตั้งกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี จึงเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และการแสวงหาข้อเท็จจริง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นให้โอกาสบุคคลดังกล่าวมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย แล้วพิจารณามีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๘)

(๑.๒) กรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยยังไม่ปรากฏว่าอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีในประเด็นที่ว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดฟ้องว่า ผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างโรงแรมติดแนวเขตด้านเหนือของที่ดินผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ซึ่งโรงแรมดังกล่าวมีห้องพักมากกว่า ๘๐ ห้อง จึงต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการก่อสร้างโรงแรมพิพาทที่มีความสูง ๘ ชั้น ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยรวมกันตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป จะต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เมื่อโรงแรมดังกล่าวก่อสร้างโดยชิดกับแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด กรณีจึงเป็นการก่อสร้างโดยไม่เว้นระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องมีคำสั่งผู้ร้องสอดรื้อถอนโรงแรมนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับละเลยไม่ดำเนินการออกคำสั่งหรือดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ รวมทั้งได้มีคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด จากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ยื่นคำร้องโต้แย้งคัดค้านกระบวนการพิจารณาและขอให้โอนคดี

ไปแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งยกคำร้องดังกล่าว ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ร้องสอดหรือบุคคลใดใช้อาคารโรงแรมไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ร้องสอดได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ชี้แจงต่อศาลปกครองสูงสุดและขอให้มีคำสั่งให้มีการโอนคดีไปพิจารณาในศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ของศาลปกครองชั้นต้น มีประเด็นปัญหาว่าเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองกลางหรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีนี้ นั้น อธิบดีศาลปกครองกลางในฐานะผู้รักษาการตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองกลางหรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดี ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๔/๒๕๕๔)

(๑.๓) กรณีศาลปกครองชั้นต้นส่งคำร้องขอให้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่ไปยังศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕,๑๗๔,๓๔๑.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๔,๖๑๓,๑๗๖.๕๓ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินเดือนที่ได้รับเกินและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงินจำนวน ๙,๕๓๔.๐๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๘,๙๖๑.๓๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว โดยมีคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง



เนื่องจากคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้โต้แย้งในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จำต้องได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองสูงสุด เห็นได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้ใช้ดุลพินิจในกรณีนี้แล้วว่า คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๑/๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงได้มีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ใหม่ โดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อน โดยชี้แจงให้เห็นว่ามีรายรับรายจ่ายอย่างไรบ้าง กรณีนี้จึงเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประสงค์ยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะพิจารณาคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในเรื่องที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมนั้นใหม่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นรับเรื่องนี้แล้วส่งต่อยังศาลปกครองสูงสุด จึงไม่ต้องด้วยระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดไว้ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะพิจารณาคำขอเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕/๑ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะเหตุที่คู่กรณีได้เลือกการดำเนินการดังกล่าวโดยร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ จึงถือเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุว่าศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอและดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๕๙)

(๒) กรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒))

(๒.๑) กรณีศาลปกครองชั้นต้นไม่รอการพิจารณาไปจนกว่า ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีที่ตั้งแก่ความตาย จะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาโดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยศาลมีหมายเรียกให้เข้ามาในคดี

มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้โอกาสทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีที่ตั้งแก่ความตาย มีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ตั้งแก่ความตาย รวมทั้ง

ให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอเข้ามาเองหรือถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเมื่อไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีดังกล่าวถึงแก่ความตาย แต่เป็นดุลพินิจของศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีหรือไม่ก็ได้ โดยศาลต้องคำนึงถึงเหตุผลอันสมควรและประโยชน์แห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ และผู้มีสิทธิเข้ามาในคดีดังกล่าวมิได้มีเพียงทายาทของคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายเท่านั้นเนื่องจากทายาทของบุคคลดังกล่าวมีหลายลำดับ ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความทันทีที่ความปรากฏแก่ศาลว่าคู่กรณีถึงแก่ความตายได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ศาลนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้มาแจ้งให้ศาลทราบว่าคุณฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งอ่านคำพิพากษาและสั่งจำหน่ายคดีโดยไม่ปรากฏว่าได้รอการพิจารณาเพื่อให้โอกาสผู้ร้อง ทายาทอื่นหรือบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา ๕๓ ได้ขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย และพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี จึงเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และการแสวงหาข้อเท็จจริง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นให้โอกาสบุคคลดังกล่าวมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย แล้วพิจารณามีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๘)

(๒.๒) กรณีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพยานเอกสารที่ไม่ปรากฏในสำนวนคดี โดยมิได้แจ้งให้คู่กรณีทราบ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว หากไม่ดำเนินการรื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการเข้ารื้อถอนเองเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๕/๒๕๕๐ โดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคดีดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘/๒๕๕๐ และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๘๗๐/๒๕๕๐ ยืนตาม คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทอีกครั้ง อันเป็นคำสั่งที่พิพาทในคดีนี้ คดีนี้จึงมีประเด็นแห่งคดีที่จะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน กับคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๕๐ ซึ่งถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น เมื่อเอกสารในสำนวนคดีนี้ไม่ปรากฏ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และสำเนาคำฟ้องตลอดจนคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีก่อนแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุด จึงไม่อาจพิจารณาได้ว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อน ซึ่งถึงที่สุดแล้วอันจะเป็นการฟ้องซ้ำหรือไม่ ประกอบกับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งหนังสือ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘ มูลคดีตามคำฟ้องคดีนี้จึงแตกต่างและมีใช้ประเด็นในคดีก่อน ที่ถึงที่สุดที่ได้วินิจฉัยแล้วโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา วินิจฉัยคดีโดยปราศจากเอกสารหลักฐานดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง เรียกเอกสารคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๕/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๑๑๘/๒๕๕๐ ของศาลปกครองชั้นต้น หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเข้ามาในสำนวนคดีนี้ เพื่อที่จะฟังว่าเป็นการฟ้องซ้ำ จึงเป็นการพิจารณาพยานเอกสารที่ไม่ปรากฏในสำนวน กรณีจึง เป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหา ข้อเท็จจริง จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพาทหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔/๒๕๕๙)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการ เพิกถอนการแก้ไขชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๔ เลขที่ ๗๐๕ และเลขที่ ๗๐๖ ตำบลสำราญราษฎร์ อำเภอพระนคร กรุงเทพมหานคร จาก “หอการค้าไทย” ให้เป็นชื่อของ “สมาคมหอการค้ากรุงเทพ” เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้เพิกถอน การแก้ไขชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวให้เป็นชื่อของ “สมาคมหอการค้า กรุงเทพ” ตามเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าเสียหาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคดีนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกับ

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๓๐/๒๕๕๘ และศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๗๘/๒๕๕๘ โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกเอกสารในคดีหมายเลขดำที่ ๖๓๐/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๑๒๗๘/๒๕๕๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เข้ามาในสำนวนคดีนี้ อันจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๓๐/๒๕๕๘ และศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๗๘/๒๕๕๘ อันเป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งเป็นการพิจารณาพยานเอกสารนอกสำนวนโดยไม่ได้ให้คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างเอกสารดังกล่าวตามข้อ ๖๕ แห่งระเบียบฯ เดียวกัน จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๕๙)

(๓) กรณีที่ข้อเท็จจริงไม่พอกแก่การวินิจฉัยคดี (ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๓))

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่

(๑) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้พิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบก่อนส่งให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยได้ยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในระหว่างที่ศาลปกครองชั้นต้นยังมีคำสั่งส่งสำนวนคดีและคำอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไว้พิจารณา คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๗๖ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ เดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไว้พิจารณาตามข้อ ๑๐๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นส่งคำร้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน



ตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเป็นกรณีมิได้ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๒๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ เดียวกัน แต่โดยที่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นคำร้องที่ต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อความรวดเร็ว ในการพิจารณาคดี จึงไม่มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวน คืบไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๓/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากเป็นกรณีคำฟ้องแย้งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม คำสั่งไม่รับคำฟ้องแย้งจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๔๔ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ จึงต้องห้ามอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบ เดียวกัน เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้าม ตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่ง ไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๔ แห่งระเบียบดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ส่งคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ศาลปกครองสูงสุดโดยมิได้มีคำสั่งดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วย การดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่โดยที่คำร้องอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำร้องอุทธรณ์ ที่ต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดี จึงไม่ต้อง ย้อนสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งใหม่ จึงมีคำสั่งไม่รับ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๒/๒๕๕๘)

(๒) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอให้เพิกถอนการดำเนิน กระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบว่าเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง แล้วมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ โดยผิดหลง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่ง ที่ไม่อนุญาตให้เลื่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และให้หนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและวันนัดฟัง คำพิพากษาในคดีนี้ใหม่ โดยอ้างว่าการมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการมิได้ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอื่นก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี เพราะศาลปกครองชั้นต้นกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในคดีนี้เป็นการกำหนดไปฝ่ายเดียว โดยมิได้ประสานขอวันว่างในการกำหนดวันนัดกับผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีเสียก่อน นั้น

กรณีเห็นว่าเป็นการโต้แย้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนกระบวนการพิจารณาในการกำหนดวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะวินิจฉัยคำร้องของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าคำร้องดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้เลื่อนวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก อันเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดให้อุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาได้ และเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบตามข้อ ๑๐๐ วรรคสอง แห่งระเบียบเดียวกัน จึงเป็นการสั่งคดีโดยผิดหลง อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าการดำเนินกระบวนการของศาลปกครองชั้นต้นในการกำหนดวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนัดพิจารณาคดีต่อไปจนกระทั่งมีคำพิพากษาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ประกอบกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้เลื่อนวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกออกไปตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้นเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดีจึงไม่จำเป็นต้องย้อนสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งใหม่ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก และยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.๕๑-๕๒/๒๕๕๘)

(๓) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ว่าเป็นคำฟ้อง แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุฟ้องซ้ำโดยผิดหลง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยระบุในคำขอที่ยื่นนั้นว่าเคยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมาแล้ว แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า มีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องพิจารณาว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามดังกล่าวต้องด้วยเงื่อนไขการขอให้ศาลมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้หรือไม่ และมีคำสั่งไปตามรูปคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามดังกล่าวเป็นคำฟ้องใหม่ซึ่งศาลจะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยและมีคำสั่งถึงที่สุดไปแล้ว จึงเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๗๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง



ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับการทำคำพิพากษาและคำสั่ง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดชอบที่จะยกคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่ได้ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบเดียวกัน แต่เพื่อให้คดีต้องล่าช้าออกไป ประกอบกับสำนวนคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นไปได้ จึงเห็นสมควรพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้ให้เสร็จไปเสียในคราวเดียว เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวจึงเป็นเพียงการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีเงื่อนไขของการฟ้องคดีเท่านั้น ยังมีได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีหรือได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นแล้วแต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อาจยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๗/๒๕๕๘)

(๔) กรณีที่ข้อพิพาทจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว

คณะอนุญาโตตุลาการของสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดี คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อทุเลาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หมวด ๕ ส่วนที่ ๑ ข้อ ๖๙ ถึงข้อ ๗๔ ที่เป็นส่วนที่ว่าด้วยการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ในหมวด ๕ ส่วนที่ ๒ ข้อ ๗๕ ถึงข้อ ๗๗ ที่ว่าด้วยการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว มากำหนดเป็นมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ เนื่องจากการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาทั้งสองส่วนดังกล่าว มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกมาตรการที่แตกต่างกัน เช่น หลักเกณฑ์ตามข้อ ๗๑ ที่กำหนดให้ศาลต้องส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีเพื่อให้คู่กรณีทำคำชี้แจง แล้วนัดไต่สวนคู่กรณี และข้อ ๗๒ กำหนดว่า ก่อนมีมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว จะต้องมีการแจ้งการแจ้งจากตุลาการ



ผู้แถลงคดีก่อน ดังนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ ๗๕ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่การทำคำสั่งดังกล่าวมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ายังไม่มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฉบับเดียวกัน เนื่องจากข้อพิพาทในคดีนี้มีความจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๙)

**๓.๓.๗ การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้
ในศาลปกครองสูงสุด (ข้อ ๑๑๖)**

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



ภาค ๒

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง

บทที่ ๑

การนำหลักกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญมาใช้วินิจฉัยในคดีปกครอง

๑. หลักความเสมอภาค (การห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม)

๑.๑ การใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน

แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่นายทะเบียนท้องถิ่นก็มิได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ โดยยังคงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยแบ่งผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท ตามอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ อันได้แก่ประเภทที่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และประเภทที่ผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป แล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน โดยหากผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องถิ่นที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่หากผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องถิ่นที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น เนื่องจากข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันชีวิตร่างกายของตนที่มีอาญาภัยร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคลทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลที่หนักแน่นและควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง และไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตนหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มีลักษณะเข้าข่าย



เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่นายทะเบียนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพค้าขายมีและใช้อาวุธปืนพกสั้น กึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. ต่อนายอำเภอเมืองแพร่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลทั่วไป ประกอบอาชีพค้าขาย และมีได้เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ในการปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต จึงไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะขอซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ขนาด ๑๑ มม. ซึ่งเป็นอาวุธปืนที่มีอำนาจร้ายแรง โดยหากจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ควรขอมีและใช้อาวุธปืน ขนาด .๓๘ หรือขนาด ๙ มม. แทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่มิได้โต้แย้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ การขอมีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีก็เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งมีได้อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และขนาดของอาวุธปืนที่ขออนุญาตเป็นขนาดที่นายทะเบียนสามารถออกใบอนุญาตให้ได้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. โดยนำแนวทางการปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ มาพิจารณา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ด้วยเหตุที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำ ชื่อ มี ใช้ สั่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ โดยมาตรา ๑๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่บุคคล ๙ ประเภท นอกจากนั้น มาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังบัญญัติไว้ด้วยว่า ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ ดังนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ นายทะเบียนท้องที่ก็มีหน้าที่หรือความผูกพัน

^{๑-๓} พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ชื่อ มี ใช้ สั่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

มาตรา ๙ ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์

ใบอนุญาตนั้นให้ออกสำหรับอาวุธปืนแต่ละกระบอก

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๙๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำโดยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่วโทษ

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๓ หรือพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๘

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริตหรือจิตตผ่นเพื่อนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน



ตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการใช้อุทลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน หรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้อุทลพินิจดังกล่าว และใช้อุทลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้ แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้อุทลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้อุทลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ อีกทั้ง แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้อุทลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้อุทลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยมีขอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑^๔ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทน

^๔ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑

การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวและทรัพย์สิน ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ ชนิดและขนาดอาวุธปืน ซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะ และความจำเป็นของผู้อนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้นเป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬา หรือในการยิงสัตว์

การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวข้างต้นนี้ มีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตสำหรับชนิดและขนาดอาวุธปืนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ข้อ ๑๓ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๕๑๕/๑๓๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ ที่ ๐๓๑๓/ว ๘๕๕๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗ และที่ ๐๕๑๕/ว ๖๘๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ดังนี้

ก. ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่เชื่อถือได้



ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดโดยตลอดแล้ว เห็นว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงแนวทางให้นายทะเบียนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่า ผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือไม่ และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ มากน้อยเพียงใดเท่านั้น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องถิ่น มิได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีสภาพบังคับเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดตั้งเช่นการใช้บังคับกฎ ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๑๐ ที่กำหนดว่า ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใด นายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน

หรือผู้ขออนุญาตเพื่อการศึกษาโดยมีหนังสือรับรองเป็นนักกีฬายิงปืน และมาฝึกซ้อมยิงปืนเป็นประจำจากเลขาธิการสมาคมยิงปืน หรือนายสนามยิงปืนนั้น ๆ ในการพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกให้อนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้

ข. สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนพก อนุญาตให้มีได้ลำกล้องไม่เกินขนาด .๓๘ หรือ ๙ มม. สำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ขัดกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ตามที่ระบุไว้ในข้ออื่น ๆ ด้วย

สำหรับอาวุธปืนที่มีอำนาจร้ายแรงแม้ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เช่นอาวุธปืนขนาด .๓๕๗ ก็ไม่ควรอนุญาต เว้นแต่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการตำรวจ ทหารหรือข้าราชการอื่นซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือเป็นข้าราชการในท้องที่กั้นตาร และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่เชื่อถือได้ ก็ให้พิจารณาอนุญาตได้ สำหรับในต่างจังหวัดให้นายทะเบียนฯ เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๐ ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต ให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไป สำหรับใช้เป็นแนวทางพิจารณาของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใดนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่าผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสม หรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้



เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้ เมื่อหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวเป็นเพียงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนของนายทะเบียน กรณีจึงมิใช่กฎที่กำหนดเรื่องการจำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืน หรือการวางระเบียบการทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวไปออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนแต่อย่างใด นอกจากนั้น หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว ก็ได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืนที่จะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือในการยิงสัตว์ หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒)^๖ แม้จะเป็นความจริงว่า ความในวรรคสองของข้อ ๔ ได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวข้างต้นนี้ มีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตสำหรับชนิดและขนาดอาวุธปืนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ข้อ ๑๓ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๕๑๕/๑๓๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ ที่ ๐๓๑๓/ว. ๘๕๕๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗ และที่ ๐๕๑๕/ว. ๘๖๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ดังนี้ ก. ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงาน

^๕ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนและเจ้าหน้าที่อื่น และออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) จำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืนของกระทรวงทบวงกรมอื่นนอกจากของราชการทหารและตำรวจ
- (๒) วางระเบียบการทะเบียน การขอและการออกใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ



ในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่เชื่อถือได้ หรือผู้ขออนุญาตเพื่อการศึกษาโดยมีหนังสือรับรอง เป็นนักกีฬายิงปืนและมาฝึกซ้อมยิงปืนเป็นประจำจากเลขาธิการสมาคมยิงปืนหรือนายสนาม ยิงปืนนั้น ๆ ในการพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก ให้อุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ ข. สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนพก อนุญาตให้มีได้ ลำกล้องไม่เกินขนาด .๓๘ หรือ ๙ มม. สำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ขัดกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ตามที่ระบุไว้ในข้ออื่น ๆ ด้วย สำหรับอาวุธปืนที่มี อาวุธภาพร้ายแรงแม้ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เช่นอาวุธปืนขนาด .๓๕๗ ก็ไม่ควร อนุญาต เว้นแต่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการตำรวจ ทหารหรือข้าราชการอื่นซึ่งมีหน้าที่ปราบปราม ตามกฎหมาย หรือเป็นข้าราชการในท้องที่กัณดารและผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือ เทียบเท่าขึ้นไปรับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่เชื่อถือได้ ก็ให้พิจารณาอนุญาตได้ สำหรับ ในต่างจังหวัด ให้นายทะเบียนท้องที่เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นการแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับ ป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท โดยคำนึงถึงอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ประเภทหนึ่ง และผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ที่เป็นบุคคลทั่วไปอีกประเภทหนึ่ง แล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่ถ้าผู้ขออนุญาต เป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาต ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า การปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืนหรือป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มิได้เป็นไปตามอำเภอใจ แต่อย่างใด หากแต่มีที่มาจากเหตุผลที่ว่า ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือ มีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธปืนพก สำหรับป้องกันชีวิตร่างกายของตนที่มีอาวุธภาพร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคลโดยทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ ดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุผลที่หนักแน่น และควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตนหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว

เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแบบทำยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นเพียงแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ มิใช่กฎที่กำหนดเรื่องการจำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืนหรือการวางระเบียบการทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวไปออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน อีกทั้ง ทั้งข้อ ๔ วรรคสองของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว ก็มีได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒)ฯ และมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้น กึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปมีอาชีพค้าขาย ไม่ใช่ข้าราชการที่มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต โดยอ้างข้อ ๔ วรรคสอง ข. ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖๖/๒๕๕๘)

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม



๑.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติงานทางอากาศ

เมื่อการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษให้แก่ลูกจ้างประจำตามประกาศกระทรวงการคลัง มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยากให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่อไป ดังนั้น การที่กระทรวงการคลังกำหนดสิทธิการได้รับเงินเพิ่มดังกล่าว โดยแบ่งลูกจ้างออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะงานในหน้าที่ และเห็นว่าลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินหากมีใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงและประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานแต่ละประเภทที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ซึ่งต้องผ่านการอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถตรงตามคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ย่อมจะมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่มากกว่า จึงนำหลักเกณฑ์การมีใบอนุญาตและประกาศนียบัตรดังกล่าวมากำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งช่างเครื่องบิน ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินทุกคนโดยเสมอภาคกัน หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกีดกันหรือตัดสิทธิของลูกจ้างประจำเป็นการเฉพาะรายแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดสิทธิการได้รับเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินสูงกว่าลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินนั้น เมื่อลูกจ้างประจำทั้งสองตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักและการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน จึงเป็นกรณีที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ อีกทั้งลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินเป็นลูกจ้างในกลุ่มสาขาที่ขาดแคลน มีการสูญเสียผู้ปฏิบัติราชการและมีอัตราการเข้าออกที่รุนแรง การกำหนดหลักเกณฑ์เงินเพิ่มสำหรับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินกับตำแหน่งช่างเครื่องบินให้แตกต่างกัน จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบสายเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบิน สังกัดสำนักฝนหลวง และการบินเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติงานประจำฝ่ายซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องบิน สนามบินนครสวรรค์ ฟ้องว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มโดยไม่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานทางอากาศตำแหน่งนักบิน

หรือนักบินผู้ตรวจการบินบนอากาศยานเป็นประจำที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานทางอากาศ ในฐานะนักบินหรือนักบินผู้ตรวจการบิน ได้รับเงินเพิ่มในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท และให้ได้รับค่าตอบแทนชั่วโมงบินละ ๕๐๐ บาท เศษของชั่วโมงบินถ้าเกินครึ่งชั่วโมงบิน ให้คิดเป็นหนึ่งชั่วโมง แต่ในส่วนของตำแหน่งช่างอากาศ ช่างเครื่องบิน หรือช่างวิทยุสื่อสารการบินบนอากาศยานเป็นประจำ ที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานทางอากาศในตำแหน่งช่างอากาศในฐานะช่างอากาศ ช่างเครื่องบินหรือช่างวิทยุสื่อสารการบิน ให้ได้รับเงินเพิ่มเป็นรายกรณีดังต่อไปนี้ กรณีมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุง ให้ได้รับในอัตราเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท กรณีมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงและประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยาน ให้ได้รับในอัตราเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท และกรณีมีประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมากกว่าหนึ่งใบ ให้ได้รับในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ส่วนค่าตอบแทนชั่วโมงบินสำหรับช่างเครื่องบิน กำหนดให้ชั่วโมงละ ๕๐๐ บาท เศษของชั่วโมงบินถ้าเกินครึ่งชั่วโมงบิน ให้คิดเป็นหนึ่งชั่วโมง และค่าตอบแทนชั่วโมงบินสำหรับช่างวิทยุสื่อสารการบิน กำหนดให้ชั่วโมงละ ๒๕๐ บาท เศษของชั่วโมงบินถ้าเกินครึ่งชั่วโมงบินให้คิดเป็นหนึ่งชั่วโมง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบชี้ให้เห็นว่าการกำหนดอัตราเงินเพิ่มดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากตำแหน่งช่างอากาศ ช่างเครื่องบิน หรือช่างวิทยุสื่อสารการบิน ก็เป็นผู้ปฏิบัติงานทางอากาศซึ่งเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและร่างกายเช่นเดียวกับนักบินหรือนักบินผู้ตรวจการบิน อีกทั้ง ประกาศของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยังทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งช่างอากาศ ช่างเครื่องบิน หรือช่างวิทยุสื่อสารการบิน ไม่ได้รับเงินเพิ่มในอัตราเดียวกัน เนื่องจากมีเงื่อนไขเกี่ยวกับใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงและประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานเป็นตัวกำหนด จึงมีหนังสือถึงผู้อำนวยการส่วนการบิน ฝ่ายซ่อมบำรุงรักษาเครื่องบิน สนามบินนครสวรรค์ ขอให้มีการดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขประกาศที่พิพาท แต่ก็มีได้มีการสั่งการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบชี้แจงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ เฉพาะส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มของตำแหน่งช่างเครื่องบิน และให้อธิบดีกรมฝนหลวงและการบินเกษตร (ผู้อำนวยการสำนักฝนหลวงและการบินเกษตร เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณากำหนดให้ตำแหน่งช่างเครื่องบินได้รับเงินเพิ่มในอัตรา ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน แล้วส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาต่อไป



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดว่า ลูกจ้างประจำซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ อาจได้รับเงินเพิ่มได้ตามที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดไว้ทำระเบียบนี้ ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่พิพาท ก็เพื่อให้ลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยากให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่อไป โดยในส่วนของลูกจ้างประจำของทุกส่วนราชการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติงานทางอากาศโดยปฏิบัติงานในฐานะช่างอากาศ ช่างเครื่องบิน หรือช่างวิทยุสื่อสารการบิน ซึ่งปฏิบัติงานบนอากาศยานเป็นประจำนั้น ได้มีการนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยาน ซึ่งออกให้โดยกรมการขนส่งทางอากาศตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงินเพิ่มด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้แก่ช่างเครื่องบิน ในการนำความรู้ไปเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานซ่อมและบำรุงรักษาอากาศยาน ซึ่งข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าในขณะที่มีประกาศที่พิพาท เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีใบอนุญาตนายช่างภาคพื้นดินประเภท ๒ จากกรมการขนส่งทางอากาศ มีเพียงจำนวน ๔๗ คน แต่เมื่อได้ทราบข่าวว่าช่างเครื่องบินได้รับเงินเพิ่มพิเศษ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงไปสอบเพื่อขอใบอนุญาต ทำให้จนถึงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ มีเจ้าหน้าที่ที่มีใบอนุญาตนายช่างภาคพื้นดินประเภท ๒ เป็นจำนวน ๗๕ คน คงมีลูกจ้างประจำกลุ่มช่างเครื่องบินเพียง ๓๑ คน เท่านั้นที่ยังไม่มีใบอนุญาต และเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ ก็ได้มีลูกจ้างประจำกลุ่มช่างเครื่องบินได้รับใบอนุญาตนายช่างภาคพื้นดินประเภท ๒ เพิ่มเติมอีกจำนวน ๕ คน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า การนำหลักเกณฑ์เรื่องหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยาน มาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ ส่งผลให้ลูกจ้างประจำกลุ่มช่างเครื่องบินได้พัฒนาศักยภาพการปฏิบัติหน้าที่ในสายวิชาชีพของตน เนื่องจากต้องผ่านการอบรมและการทดสอบความรู้ความสามารถ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกรมฝนหลวงและการบินเกษตรที่ต้องการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรและศักยภาพในการปฏิบัติงานและพัฒนาด้านการบินให้ก้าวหน้า ส่วนลูกจ้างประจำที่ไม่พัฒนาศักยภาพก็มิได้รับผลกระทบจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เนื่องจากยังคงได้รับค่าตอบแทนในอัตรา

๕๐๐ บาท ต่อชั่วโมงบินเช่นเดิม ดังนั้น การนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยาน มาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำจึงชอบด้วยกฎหมาย และไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบสายตามาตรา ๒๖^๗ และมาตรา ๒๗^๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ โดยที่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ต้องเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันต่อบุคคลที่มีสถานะ หน้าที่ และคุณสมบัติเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อการกำหนดสิทธิการได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดโดยแบ่งลูกจ้างตามลักษณะงานในหน้าที่ออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมีองค์ประกอบในการกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินที่มีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงและประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานแต่ละประเภทที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ต้องผ่านการอบรมและการทดสอบความรู้ความสามารถตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งช่างเครื่องบิน ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการในกลุ่มตำแหน่งช่างเครื่องบิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมากำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับตำแหน่งช่างเครื่องบิน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการให้สิทธิกับลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินทุกคนเสมอกันที่จะได้รับสิทธินั้น รวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบสายหากได้พัฒนาจนมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำคนอื่น ๆ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกีดกันหรือตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบสายแต่อย่างใด ส่วนลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบิน นั้น เนื่องจากเป็นลูกจ้างในกลุ่มสาขาที่ขาดแคลนมีการสูญเสียผู้ปฏิบัติราชการและมีอัตราการเข้าออกรุนแรง จึงกำหนดให้ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น เมื่อลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินและตำแหน่งช่างเครื่องบินมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักและการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน อันเป็นกรณีที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์เงินเพิ่มสำหรับลูกจ้างประจำ

^{๗-๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง



ตำแหน่งนักบินกับตำแหน่งช่างเครื่องบินต่างกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่พิพาท เฉพาะหลักเกณฑ์ และอัตราเงินเพิ่มสำหรับผู้ปฏิบัติงานทางอากาศ ตำแหน่งช่างเครื่องบิน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๒/๒๕๕๙)

๑.๓ การออกระเบียบกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินอุดหนุนการศึกษาหลักสูตร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

การที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมีข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณในการรับ และจัดการศึกษาให้กับผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับการศึกษา จึงได้มีการออกระเบียบ การจัดเก็บเงินอุดหนุนการศึกษาโดยกำหนดโควตาผู้ที่เข้ารับการศึกษาให้แก่ละ หน่วยงานตามหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงาน เอกชนที่ได้รับการยอมรับในระดับรัฐบาล ให้เข้ารับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และจัดเก็บค่าจัดการศึกษาเฉพาะจากนักธุรกิจเอกชนผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับการศึกษา ที่ไม่ได้อยู่ในโควตาข้างต้น แต่มีคุณสมบัติและศักยภาพทางการเงินเพียงพอ เพื่อไม่ให้ เสียโอกาสในการเข้ารับการศึกษาในปีการศึกษานั้น ๆ อันเป็นการบริหารจัดการเพื่อให้ บรรลุความมุ่งหมายของวิทยาลัยโดยคำนึงถึงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล การจัดเก็บค่าจัดการศึกษาดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อจำกัด ทางงบประมาณของวิทยาลัยที่จะจัดการศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดให้บรรลุผล แม้ในปีการศึกษาที่ผ่านมา ๆ มา จะไม่เคยมีการเรียกเก็บค่าจัดการศึกษาดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อจำนวนนักศึกษาที่มีปริมาณมากขึ้นและงบประมาณมีจำนวนจำกัด วิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักรจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับดุลพินิจที่มีมาแต่เดิม การเรียกเก็บ ค่าจัดการศึกษาจากนักธุรกิจเอกชนข้างต้น ซึ่งมีความแตกต่างจากนักธุรกิจเอกชน ที่มาจากองค์กรซึ่งอยู่ในโควตาของวิทยาลัย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๘-๒๕๔๙ ของสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาระดับสูง ของกองบัญชาการกองทัพไทย (กองบัญชาการทหารสูงสุด เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สภาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จัดให้มีการศึกษาและฝึกอบรมหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร จำนวน ๓ หลักสูตร ได้แก่



หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร เอกชน และการเมือง (วปม.) โดยยกเว้นค่าเล่าเรียนให้แก่นักศึกษาบางกลุ่ม และเรียกเก็บเงินค่าเล่าเรียนจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท เฉพาะนักศึกษาที่เป็นนักธุรกิจหรือนักการเมือง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ากรยกเว้นค่าเล่าเรียนให้แก่นักศึกษาบางกลุ่มดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เคยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนหลักสูตรดังกล่าว เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงควรต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจที่ผ่านมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้พิจารณายกเลิกการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงกลับมาแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการเรียกเก็บเงินค่าเล่าเรียนหลักสูตรที่พิพาทจากนักศึกษาที่มาจากภาคเอกชนและภาคการเมือง รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อคน พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นสถาบันการศึกษาที่มีความมุ่งหมายในการประสานวิทยากรเกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักรให้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันราชอาณาจักรและความมั่นคงของชาติ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อนุมัติโครงการการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาต่าง ๆ กำหนดจำนวนและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าศึกษาในแต่ละหลักสูตร ตลอดจนให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะเข้ารับการศึกษาตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษานั้นจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลในแต่ละปี ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระยะแรกผู้เข้ารับการศึกษาทั้งหมดจะเป็นข้าราชการระดับสูงเท่านั้น แต่หลังจากเปิดหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ไปแล้ว ๓๑ รุ่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติอนุมัติให้เปิดหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) โดยมีนักศึกษามาจากข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และนักธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งเสนอรายชื่อผ่านสถาบันหรือสมาคมของตนเอง อันได้แก่หอการค้าไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย รวมทั้งนักธุรกิจที่เป็นระดับผู้บริหาร และเมื่อเปิดหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) ไปแล้ว จำนวน ๑๗ รุ่น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการเปิดหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ



เอกชน และการเมือง (วปม.) เป็นรุ่นที่ ๑ โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการศึกษ ทั้งสามหลักสูตรดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยวิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศฯ เช่นเดียวกัน ซึ่งในการคัดเลือกผู้เข้ารับ การศึกษานั้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน พนักงานองค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ที่จะเข้ารับการศึกษในหลักสูตรต่าง ๆ จะเป็นไปตามที่ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า เป็นผู้คัดเลือก แล้วเสนอรายชื่อรวมทั้งประวัติให้วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรตามคุณสมบัติ และจำนวนที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรแจ้งให้ทราบ โดยหากเป็นนักธุรกิจภาคเอกชน พนักงานในองค์กรธุรกิจและนักการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรจะรวบรวมรายชื่อ และประวัติเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น จึงเสนอตาม สายการบังคับบัญชาเพื่อขอรับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปีการศึกษา ๒๕๔๘-๒๕๔๙ ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้มีหนังสือถึง ผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศเพื่อขออนุมัติใช้ระเบียบการเข้ารับการศึกษ ของนักธุรกิจเอกชนและนักการเมือง โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากมีจำนวนผู้ต้องการเข้ารับ การศึกษามากขึ้นทุกปี ส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องจัดสรรให้กับวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นอย่างมาก และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงขออนุมัติใช้ระเบียบการเข้าเป็นนักศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรสำหรับนักธุรกิจ เอกชนและนักการเมือง โดยกำหนดให้มีค่าใช้จ่ายรายบุคคลตลอดหลักสูตรจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเบิกจ่ายจากงบประมาณของทางราชการได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการ เดินทางดูกิจกรรมภายในประเทศและต่างประเทศ ค่าเอกสาร ตำราเรียน ค่าสมาชิกสมาคม ค่าสมาชิกสโมสรนายทหารชั้นสัญญาบัตร ค่าทำหนังสือเดินทางและวีซ่า เป็นต้น โดยให้นำส่ง ค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่ฝ่ายการเงินของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรในช่วงวันลงทะเบียนเรียน ซึ่งผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศก็ได้มีหนังสือถึงประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุมัติใช้ระเบียบการเข้ารับการศึกษานักธุรกิจเอกชนและนักการเมืองดังกล่าวตั้งแต่ ปีการศึกษา ๒๕๔๘-๒๕๔๙ เป็นต้นไป พร้อมทั้งขออนุมัติให้วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ดำเนินการออกระเบียบควบคุมการใช้จ่ายอย่างรัดกุมเพื่อเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับ ของทางราชการ รวมทั้งสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้นำ เรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ



จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ในฐานะประธานกรรมการการศึกษาตามข้อ ๙^๔ ของระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำโครงการการศึกษาและหลักสูตรการศึกษารวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำกับดูแลการบริหารการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมาย พิจารณาจัดทำรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้ารับการศึกษา ระยะเวลาศึกษา ตลอดจนคุณสมบัติ ศักดิ์และสิทธิ และหลักสูตรการศึกษาของหลักสูตรอื่น ๆ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่ออนุมัติตามความเหมาะสม รวมทั้งเสนอแนะการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิ ได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ขออนุมัติใช้ระเบียบการเข้ารับการศึกษาของนักธุรกิจเอกชนและนักการเมือง อันเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา เมื่อผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศเห็นชอบด้วยและมีหนังสือถึงประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุมัติใช้ระเบียบการเข้ารับการศึกษาดังกล่าว พร้อมทั้งขออนุมัติให้วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ดำเนินการออกระเบียบควบคุมการใช้จ่าย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ว่า ประธานในที่ประชุมได้เสนอว่า เนื่องจากปัจจุบันมีผู้ที่มีความต้องการที่จะเข้าศึกษาใน วปอ. เป็นจำนวนมาก

^๔ ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๙ ให้มีคณะกรรมการการศึกษา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ใช้คำย่อว่า “กศษ.วปอ.สปท.” ประกอบด้วย

๙.๑ ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ฯลฯ

เป็นประธานกรรมการ

ฯลฯ

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มีอำนาจพิจารณาเชิญบุคคลอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรเข้าร่วมประชุมได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๑๐ ให้คณะกรรมการการศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑๐.๑ พิจารณาและจัดทำโครงการการศึกษาและหลักสูตรการศึกษา รวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ให้เป็นไปตามนโยบายของสภาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

๑๐.๒ กำกับดูแลการบริหารการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ให้เป็นไปตามที่สภาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้มอบหมาย

๑๐.๓ พิจารณาจัดทำรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้ารับการศึกษา ระยะเวลาศึกษา ตลอดจนคุณสมบัติ ศักดิ์และสิทธิ และหลักสูตรการศึกษาของหลักสูตรอื่น ๆ เสนอสภาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เพื่ออนุมัติตามความเหมาะสมของหลักสูตรนั้น ๆ

๑๐.๔ เสนอแนะการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิ ตามข้อ ๙.๑๒



ประกอบกับเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของทางราชการ สมควรจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับภาคเอกชนและนักการเมืองจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ตลอดหลักสูตร และได้อนุมัติรายชื่อผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีประจำปีการศึกษา ๒๕๔๘-๒๕๔๙ จำนวน ๒๗๓ คน จึงถือได้ว่าเป็นที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับภาคเอกชนและนักการเมืองจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อคน ต่อหลักสูตรด้วย นอกจากนี้ ในการประชุมดังกล่าว เลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเก็บค่าใช้จ่ายการศึกษาของนักศึกษาภาคเอกชนและนักการเมือง รวมทั้งสถิติของการจัดการศึกษาย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้ที่ประชุมทราบถึงการคำนวณค่าใช้จ่ายตลอดหลักสูตร ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเบิกจ่ายจากงบประมาณของทางราชการได้ นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอวิธีการใช้จ่ายงบประมาณโดยการขอออกระเบียบควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินรายรับของสถานศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคห้า^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ การที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ไปรายงานตัวเข้ารับการศึกษาร่วมรับฟังการแถลงยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมทั้งได้ส่งคำแนะนำสำหรับนักศึกษาในส่วนที่เป็นนักธุรกิจและนักการเมืองในการเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีประจำปีการศึกษา ๒๕๔๘-๒๕๔๙ โดยให้นำส่งแคชเชียร์เช็คหรือเช็คเงินสดจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ส่งจ่ายในนามวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เพื่อเป็นค่าจัดการศึกษาตลอดทั้งปี จึงเป็นการดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดให้มีการเรียกเก็บเงินอุดหนุนการศึกษา จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานที่อื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี



ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะเหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะแตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เมื่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมีความมุ่งหมายที่จะประสานวิทยาการและวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักรให้แก่ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ตลอดจนพนักงานในองค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเอกชน และนักการเมือง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความรับผิดชอบร่วมกันเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ การจัดการศึกษาในหลักสูตรต่าง ๆ และการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งการคัดเลือกและกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการอบรม จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงกำหนดจำนวนโควตาผู้ที่ จะเข้ารับการอบรมให้แต่ละหน่วยงานตามหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานเอกชนที่ได้รับการยอมรับในระดับรัฐบาล ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบให้มีการจัดเก็บเงินอุดหนุนการศึกษาปีการศึกษา ๒๕๔๘ เป็นปีแรกนั้น เป็นการบริหารจัดการเพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้าอบรมที่ไม่ได้อยู่ในโควตาของแต่ละหน่วยงานแต่มีคุณสมบัติและศักยภาพทางด้านการเงินเข้ารับการอบรมในหลักสูตรได้โดยไม่ต้องเสียโอกาสในการเข้าอบรมในปีการศึกษานั้น ๆ เนื่องจากปัญหาในการจัดสรรเงินงบประมาณที่ไม่เพียงพอ จึงต้องบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยคำนึงถึงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร การที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมีขีดความสามารถที่จะรับและจัดการศึกษาให้กับผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับการศึกษาได้ โดยมีงบประมาณจำนวนจำกัด จึงกำหนดจำนวนให้กับนักศึกษาที่เป็นนักธุรกิจจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย และสมาคมธนาคารไทยเท่านั้น ส่วนนักศึกษาที่เป็นนักธุรกิจที่ไม่ใช่ธุรกิจเอกชนจาก ๓ องค์กรดังกล่าว หากจะเข้ารับการศึกษาจำเป็นจะต้องชำระเงินอุดหนุนการศึกษาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีใช้นักธุรกิจที่มาจาก ๓ องค์กรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีความแตกต่างจากนักธุรกิจเอกชนจาก ๓ องค์กรข้างต้น และเป็นนักศึกษาในส่วนที่เกินจากส่วนที่หนึ่งที่สามารถจะจัดการศึกษาให้ได้ตามจำนวนงบประมาณ และค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาที่ได้รับ ซึ่งแตกต่างจากการจัดการศึกษาในปีก่อน ๆ มา ทำให้วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรไม่สามารถให้การสนับสนุนได้ ประกอบกับเมื่อนักศึกษามีจำนวนมากขึ้นแต่งบประมาณที่มีจำนวนจำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่จำต้องผูกพันกับดุลพินิจที่มีมาก่อนหน้านี้ ดังนั้น การจัดเก็บเงินค่าจัดการศึกษาในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าจัดการศึกษาดังกล่าว ย่อมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะข้อจำกัดทางงบประมาณของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่จะจัดการศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดให้บรรลุผล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่



และเมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดให้มีการเรียกเก็บเงินอุดหนุนการศึกษาเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ไปรายงานตัวและชำระเงินอุดหนุนการศึกษาในปีการศึกษาดังกล่าวแล้ว แสดงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์ที่จะศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวโดยความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖-๑๘๙/๒๕๕๙)

๑.๔ การขยายเขตการใช้ไฟฟ้าให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกระเบียบแบ่งกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าออกเป็น ๒ ประเภท โดยประเภทแรก คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการเกษตร และประเภทที่สอง คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ ซึ่งผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งสองประเภทจะมีภาระเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขยายเขตไฟฟ้าตามค่าขอแตกต่างกัน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ที่ตนเองกำหนด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบกิจการอันมีลักษณะให้บุคคลอื่นเช่าพักอาศัยเพื่อรับค่าเช่า และทำสัญญาซื้อขายบ้านพัก-แพพักให้กับผู้อื่นเพื่อร่วมกันประกอบการในเชิงพาณิชย์ มิใช่เพื่อที่อยู่อาศัยหรือการเกษตร จึงเป็นการขอใช้บริการเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีกับพวกในการประกอบธุรกิจ เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่กำหนดให้ใช้บังคับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่มีค่าขอขยายเขตไฟฟ้าในลักษณะเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันให้แตกต่างกันในสาระสำคัญ อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการแพเวียนลอยน้ำ รีสอร์ท และชาวบ้าน จำนวน ๓๕ ครัวเรือน หมู่ที่ ๔ ตำบลด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ในครัวเรือนและทำการเกษตร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จากการตรวจสอบสถานที่เป็นการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้กับรีสอร์ทของผู้ฟ้องคดีและผู้ใช้ไฟฟ้ายื่นอื่น แต่สถานที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นบ้านพักแพให้บุคคลอื่นเช่าพักอาศัยเพื่อรับค่าเช่าโดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแล จึงมิใช่การขยายเขตเพื่อประชาชนที่เดือดร้อน ดังนั้น การขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้กับรีสอร์ทข้างต้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของจะต้องเป็นผู้ลงทุนเอง แต่ในส่วนระบบจำหน่าย

ไฟฟ้าที่อยู่ในทางสาธารณะ คิดค่าใช้จ่ายในการขยายเขตที่ต่อจากระบบจำหน่ายเดิมไปถึงหน้าบริเวณผู้ใช้ไฟฟ้าต้องจ่ายสมทบร้อยละ ๕๐ ของเงินลงทุน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงทุนให้ สำหรับการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าภายในบริเวณที่ดินของผู้ใช้ไฟฟ้าให้คิดค่าใช้จ่ายจากผู้ไฟฟ้าทั้งหมด โดยทรัพย์สินให้ตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ยกเว้นมิเตอร์ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งรายละเอียดและเงื่อนไขในการติดตั้งไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บในการขอขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าเป็นเงิน ๕๖๘,๗๐๗.๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการให้กับผู้ฟ้องคดีกับพวกตามสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคแก่ประชาชนอย่างเพียงพอตามความต้องการอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายเขตการใช้ไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนรายอื่นอีก ๓๕ ครอบครัว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เรื่อง ขอย้ายเขตไฟฟ้า ที่มีถึงหัวหน้าแผนกบริการลูกค้าของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีแจ้งที่อยู่เลขที่ ๘ หมู่ที่ ๔ ตำบลด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ส่วนรายชื่อเจ้าของบ้านที่แนบมาพร้อมหนังสือฉบับดังกล่าวตั้งแต่ลำดับที่ ๒ ถึงลำดับที่ ๓๐ บ้านเลขที่ ๘๖/๑ ถึงบ้านเลขที่ ๘๖/๓๐ เป็นเจ้าของบ้านที่ได้สิทธิจากการซื้อขายบ้านพัก-แพพัก กับผู้ฟ้องคดี โดยสถานที่ดังกล่าวใช้ชื่อว่า แพวิมานลอยน้ำ รีสอร์ท เป็นสถานประกอบการให้เช่าที่พักซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแล ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของบ้านพักดังกล่าวจึงมีรายได้จากการให้เช่าบ้านพัก-แพพัก โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์แทนเจ้าของบ้านเลขที่ ๘๖/๑ ถึงบ้านเลขที่ ๘๖/๓๐ กรณีดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่าพื้นที่ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอย้ายเขตไฟฟ้าไม่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นการใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ มิใช่เพื่อที่อยู่อาศัยหรือการเกษตร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้แบ่งผู้ใช้ไฟฟ้าออกเป็น ๒ ประเภท โดยประเภทแรก คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการเกษตร และประเภทที่สอง คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ เมื่อการขยายเขตไฟฟ้าในคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีกับพวกในการประกอบธุรกิจเป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี เลขที่ คผ.๑-๑๓๗๗ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดค่าใช้จ่ายในระบบ ๒๒ และ ๓๓ เควี ข้อ ๑.๑.๒ ที่กำหนดให้การคิดค่าใช้จ่ายในการขยายเขตที่ต่อจากระบบเดิมไปถึงหน้าบริเวณผู้ใช้ไฟฟ้าร้อยละ ๕๐ และส่วนที่เหลือร้อยละ ๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงทุนให้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีว่า การขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้กับรีสอร์ท ผู้ใช้ไฟฟ้าต้องเป็นผู้ลงทุน ส่วนระบบจำหน่ายไฟฟ้สาธารณะคิดค่าใช้จ่ายในการขยายเขตที่ต่อจากระบบจำหน่ายเดิมไปถึง



หน้าบริเวณผู้ใช้ไฟฟ้าร้อยละ ๕๐ ของเงินลงทุนตามประมาณการ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ การไฟฟ้าจะเป็นผู้ลงทุนให้ สำหรับการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าภายในบริเวณที่ดินของผู้ใช้ไฟฟ้าคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ไฟฟ้าทั้งหมด ยกเว้นมิเตอร์เป็นทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการขอขยายไฟฟ้ารวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๖๘,๗๐๗.๑๔ บาท จึงเป็นการแจ้งตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับบุคคลทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันให้แตกต่างในสาระสำคัญอันเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ในกรณีนี้ แม้กรณีจะปรากฏว่า ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ และนายอำเภอศรีสวัสดิ์จะมีหนังสือรับรองว่าพื้นที่ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านรวม ๓๕ ครอบครัว เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ก็เป็นเพียงการตรวจสอบและรับรองข้อมูลในเบื้องต้น ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถที่จะตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริงให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทุ่มงบประมาณเพื่อขยายเขตการใช้ไฟฟ้าที่จังหวัดกระบี่บนเกาะศรีบอยา เกาะปูและเกาะพีพี โดยการเดินสายเคเบิลใต้น้ำจากเกาะศรีบอยา เกาะปู ไปยังเกาะพีพี โดยมีได้เรียกเก็บเงินสมทบจากบรรดาเจ้าของโรงแรมหรือรีสอร์ท หรือร้านค้า และชาวบ้านบนเกาะดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีโครงการติดตั้งสายเคเบิลไฟฟ้าสายที่ ๒ ลงบนเกาะช้าง จังหวัดตรัง โดยลงทุนด้วยงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ก็ไม่ใช่เพื่อสนองความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าของประชาชนเพื่ออยู่อาศัยหรือการเกษตรแต่ประการใด นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐ เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในแหล่งท่องเที่ยวซึ่งมีสภาพเป็นเกาะในจังหวัดกระบี่และจังหวัดตรัง จึงเป็นคนละกรณีกับการขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำเงินไปชำระค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด จึงเป็นไปตามข้อ ๘ วรรคสอง^{๑๑} ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับ

^{๑๑} ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะดำเนินการก่อสร้างขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้เมื่อได้รับชำระเงินค่าใช้จ่ายตามระเบียบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแล้ว



ข้อ ๗.๒^{๑๒} ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยมาตรฐานคุณภาพบริการ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๐๘/๒๕๕๙)

๑.๕ การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาตามประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

ในการดำเนินการจ้างก่อสร้างโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำจำนวน ๖ แห่ง แม่น้ำหน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการชอบที่จะดำเนินโครงการดังกล่าวโดยวิธีประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกโครงการรวมกันในครั้งเดียว เพื่อประโยชน์ในการ

^{๑๒} ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยมาตรฐานคุณภาพบริการ พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๗ มาตรฐานการให้บริการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับประกันกับผู้ไฟฟ้า

กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับประกันกับผู้ไฟฟ้า โดยจะดำเนินการในเรื่องการให้บริการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ หากไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ไฟฟ้าทั่วไป ยกเว้นผู้ไฟฟ้าที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๗.๒ ระยะเวลาที่ผู้ขอใช้ไฟฟ้ายื่นขอใช้ไฟฟ้า

กรณีมีระบบจำหน่ายพร้อมอยู่แล้ว ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้า นับถัดจากวันที่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าได้ชำระเงิน และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน แยกตามประเภทการใช้ไฟฟ้าดังนี้

๗.๒.๑ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๓๘๐/๒๒๐ โวลต์ ที่ขอติดตั้งมิเตอร์ขนาดไม่เกิน ๓๐ แอมป์ ๓ เฟส ที่อยู่ในเขตเมือง ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๒ วันทำการ ส่วนผู้ขอใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในเขตชนบท ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๕ วันทำการ หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าวันละ ๕๐ บาท ของระยะเวลาที่เกินกำหนด แต่ไม่เกิน ๕๐๐ บาท

๗.๒.๒ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๓๘๐/๒๒๐ โวลต์ ที่ขอติดตั้งมิเตอร์ขนาดเกินกว่า ๓๐ แอมป์ ๓ เฟสขึ้นไป ที่อยู่ในเขตเมือง ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๒ วันทำการ ส่วนผู้ขอใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในเขตชนบท ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๕ วันทำการ หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าวันละ ๑๐๐ บาท ของระยะเวลาที่เกินกำหนด แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

๗.๒.๓ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๒๒-๓๓ กิโลโวลต์ ที่ขอติดตั้งหม้อแปลงขนาดรวมกันไม่เกิน ๒๕๐ เควีเอ. ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายในระยะเวลา ๓๕ วันทำการ และผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๒๒-๓๓ กิโลโวลต์ ที่ขอติดตั้งหม้อแปลงขนาดรวมกันเกินกว่า ๒๕๐ เควีเอ. แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ เควีเอ. ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๕๕ วันทำการ หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าวันละ ๒๐๐ บาท ของระยะเวลาที่เกินกำหนด แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้โจ่งใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



ลดภาระด้านการบริหาร การจัดหา และบุคลากรที่ใช้ในการจัดหาก็ตาม แต่เมื่อ ทั้ง ๖ โครงการดังกล่าว ได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นรายโครงการแยกออกจากกันอยู่แล้ว และลักษณะของงานก็เป็นงานก่อสร้างที่จะดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ๖ แห่ง มิได้ก่อสร้างในที่แห่งเดียวกัน อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการทั้ง ๖ แห่งนี้ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างไร อันจะทำให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายเดียว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเฉพาะผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างที่มีความสามารถเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานทางปกครอง จึงชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขในการประกวดราคาให้ผู้เสนอราคาแต่ละรายสามารถเสนอราคาก่อสร้างเฉพาะโครงการหนึ่งโครงการใดตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ในแต่ละโครงการได้ หรือจะเสนอราคาค่าก่อสร้างทั้ง ๖ โครงการก็ได้ รวมทั้ง ควรกำหนดให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันของประกวดราคาแยกเป็นแต่ละโครงการ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาค่าก่อสร้างแยกเป็นแต่ละโครงการ เพื่อให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยสามารถเข้าเสนอราคาในแต่ละโครงการได้ การที่หน่วยงานทางปกครองประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ แห่งรวมกัน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ เสนอราคาว่าต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานประมูลจ้างในสัญญาเดียว และการพิจารณาผลการประกวดราคาจะพิจารณาดัดสินด้วยราคารวม อันมีผลทำให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ไม่สามารถเสนอราคาได้ จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาที่เกินความจำเป็นแก่การจ้างก่อสร้าง โครงการพิพาทที่เป็นเพียงงานก่อสร้างทั่วไป และปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง กรณีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค ๙ ประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ จังหวัดพิษณุโลก จำนวน ๖ แห่ง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ว่าต้องเป็นนิติบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานที่ประมูลจ้าง มีผลงานการก่อสร้างประเภทเดียวกันกับ งานประมูลจ้าง ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาเดียว และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาว่า เป็นการพิจารณาดัดสินด้วยราคารวม ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งได้ซื้อแบบประกวดราคา จ้างโครงการดังกล่าวเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้มีอาชีพ



รับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อย เพราะเป็นการรวมโครงการหลายโครงการมาไว้ในโครงการเดียว ทำให้ราคากลางของงานก่อสร้างมีจำนวนเงินสูงกว่าห้าล้านบาท และการกำหนดให้มีผลงานในวงเงินไม่น้อยกว่า ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาเดียว ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยอื่น ๆ ไม่อาจเข้าร่วมเสนอราคาได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกวดราคาที่พิพาท รวมทั้งข้อกำหนดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาตัดสินด้วยราคารวม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาประกาศประกวดราคาจ้างที่พิพาทแล้ว เห็นได้ว่า ประกาศดังกล่าวได้แบ่งบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างออกเป็น ๒ ประเภท ตามสภาพและผลงานการก่อสร้างที่ผ่านมา กล่าวคือ นิติบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างที่มีผลงานการก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาเดียว ผลงานไม่เกิน ๕ ปี นับถึงวันยื่นซองเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชนที่กรมเชื่อถือ ประเภทหนึ่ง กับบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างอื่น อีกประเภทหนึ่ง และปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน โดยบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างประเภทแรกมีสิทธิเสนอราคาจ้างโครงการที่พิพาท ส่วนบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างอื่นไม่มีสิทธิเข้าเสนอราคาจ้างดังกล่าว แต่การปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างแตกต่างกันเช่นว่านี้ จะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างดังกล่าวเป็นไปตามอำเภอใจ ปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเท่านั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการที่พิพาททั้ง ๖ โครงการ เป็นงานก่อสร้างประเภทเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ จึงได้ประกาศประกวดราคาเพื่อประมูลจ้างโครงการดังกล่าวทั้ง ๖ แห่ง รวมกันในราคากลาง ๕,๒๕๔,๗๕๕ บาท ซึ่งแม้การรวมโครงการดังกล่าวไว้ด้วยกันทั้ง ๖ โครงการ ก็เพื่อให้มีราคากลางสูงกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท อันส่งผลให้วิธีการจ้างเปลี่ยนจากวิธีสอบราคาจ้างมาเป็นวิธีประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่มีความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันดียิ่งกว่าวิธีสอบราคาก็ตาม อีกทั้ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในเรื่องผลงานการก่อสร้าง ส่วนราชการสามารถกำหนดได้ไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของวงเงินงบประมาณตามที่หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๕/ว๗๙๑๔ เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในการจ้างก่อสร้าง ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๓ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี



กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่า จะต้องเป็นผู้มีผลงานการก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณจำนวนมาก ก็เพื่อให้ได้ผู้เสนอราคาที่เคยทำงานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่มาแล้ว อันเป็นข้อบ่งชี้ในเบื้องต้นว่าผู้เสนอราคายาวนั้นมีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานก่อสร้างที่ประมูลจ้างในครั้งนี้ได้เป็นผลสำเร็จ แต่เมื่อปรากฏว่าสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ได้รับการจัดสรรงบประมาณโครงการก่อสร้างตามโครงการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ จำนวน ๖ โครงการ กรณีย่อมต้องถือว่าเงินงบประมาณค่าก่อสร้างโครงการที่พิพาทแต่ละโครงการข้างต้น มีงบประมาณแยกออกจากกันอยู่แล้ว และการก่อสร้างโครงการแต่ละโครงการก็อยู่ในพื้นที่คนละพื้นที่กัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาความตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๔/๔๑๐๔ เรื่อง ขอรื้อหรือการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดี ใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนในการออกประกาศประกวดราคา ที่พิพาทแล้วปรากฏว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการประกวดราคาไว้ว่า แม้ส่วนราชการชอบที่จะดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างอาคารหลายแห่งรวมกันในครั้งนี้ได้ เพื่อประโยชน์ในเรื่องการลดภาระด้านการบริหารจัดการ และบุคลากรที่ใช้ในการจัดหาก็ตาม แต่ส่วนราชการก็ชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขการประกวดราคาให้ผู้เสนอราคาแต่ละรายสามารถที่จะเสนอราคาค่าก่อสร้างเฉพาะแห่งหนึ่งแห่งใด หรือจะเสนอราคาค่าก่อสร้างรวมทุกแห่งก็ได้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันของประกวดราคาแยกเป็นแต่ละแห่ง และยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณาราคาว่า ส่วนราชการจะพิจารณาราคาค่าก่อสร้างแยกเป็นแต่ละแห่งได้อีกด้วย ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการอ้างการตอบข้อหารือของ กวพ. เพียงบางส่วนเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ในการประกวดราคาจ้างโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาคอื่น ๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากโครงการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ซึ่งดำเนินการจัดจ้างในช่วงเวลาเดียวกันกับประกาศประกวดราคาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ก็ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาสามารถแยกยื่นแยกพิจารณาเป็นรายโครงการได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ชอบที่จะดำเนินการจ้างก่อสร้างโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ โครงการ รวมกันในครั้งนี้ได้โดยวิธีประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อประโยชน์ในเรื่องการลดภาระด้านการบริหาร การจัดหาและบุคลากรที่ใช้ในการจัดหาได้ก็ตาม แต่เมื่อโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ โครงการนี้ได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นรายโครงการแยกออกจากกันอยู่แล้ว และลักษณะของงานก่อสร้างก็เป็นงานก่อสร้างที่จะดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ๖ แห่ง มิได้ก่อสร้างในที่แห่งเดียวกัน อีกทั้งยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ แห่ง มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน

อย่างไร อันจะทำให้เห็นได้ว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายเดียว และไม่ปรากฏความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเฉพาะผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างที่มีความสามารถเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ จึงชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขการประกวดราคาให้ผู้เสนอราคาแต่ละรายสามารถเสนอราคาก่อสร้างเฉพาะโครงการหนึ่งโครงการใดตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละโครงการได้ หรือจะเสนอราคาต่าก่อสร้างทั้ง ๖ โครงการก็ได้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันของประกวดราคาแยกเป็นแต่ละโครงการ และกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณาราคาว่า สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ จะพิจารณาราคาก่อสร้างแยกเป็นแต่ละโครงการตามแนวทางที่ กวพ. ได้ตอบข้อหารือผู้ว่าราชการจังหวัดตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๔/๔๑๐๔๕ เพื่อให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยสามารถเข้าเสนอราคาในแต่ละโครงการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาและกำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจนสิทธิในการพิจารณาราคาอันทำให้เกิดข้อพิพาทข้างต้น จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เกิดความจำเป็นแก่การจ้างก่อสร้างโครงการที่พิพาทที่เป็นเพียงงานก่อสร้างทั่วไป และปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างโดยไม่เป็นธรรม กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาที่พิพาทและเพิกถอนเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๖/๒๕๕๙)

๑.๖ การจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตการก่อสร้างโครงการชลประทาน

เมื่อในการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ได้กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากรายอื่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานเดียวกัน โดยกรณีของผู้ฟ้องคดีคณะกรรมการได้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดเพียงปัจจัยเดียว และจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในหน่วยราคาต่ำสุด แต่สำหรับรายอื่นนอกจากคณะกรรมการ จะกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ ดังกล่าวแล้ว ยังคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้น อีกหลายประการ ทั้งที่หลายปัจจัยก็ดำรงอยู่แล้วในเวลาที่มีการกำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่รายอื่น



ดังกล่าวเป็นจำนวนมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดในหน่วยราคาต่ำสุดถึงร้อยละ ๕๐ การกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ของคณะกรรมการฯ ข้างต้นจึงมีลักษณะเป็นการกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปในทางที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์อันควรสมควรได้ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐอ้างว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ดังกล่าวไปแล้ว จึงไม่อาจจ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนในลักษณะซ้ำซ้อนหรือย้อนหลังได้อีก ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ นั้น หากมติคณะรัฐมนตรีมีนัยตามที่หน่วยงานของรัฐกล่าวอ้างจริง ก็ไม่อาจลบล้างหลักการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเป็นหลักที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๒ แปลงตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ตำบลตะเคียนราม อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ต่อมา กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการก่อสร้างโครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกู่ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ผ่านที่ดินทำกินของราษฎรในตำบลตะเคียนราม ตำบลโคกตาล และตำบลห้วยดีกู่ รวมถึงที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ทั้งสองแปลงด้วยคิดเป็นเนื้อที่ ๓ งาน ๙๔ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้นำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ มาใช้ในการดำเนินการจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตโครงการดังกล่าวตัดผ่านที่ดิน หลังจากนั้น คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกู่ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ได้มีการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกรรมเป็นหลัก ในอัตราร้อยละ ๗๕ หรือร้อยละ ๘๐ หรือร้อยละ ๑๐๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ และมีมติให้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตโครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกู่ ตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม และตำบลห้วยดีกู่ ในเขตอำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ในอัตราร้อยละ ๑๐๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหน่วยราคาต่ำสุดในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๑๕,๗๖๐ บาท หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่นที่ได้รับเงินไปแล้วทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎร



ที่ไม่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อในการจ่ายเงินครั้งแรกและยังไม่ได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท จึงได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอภูสิงห์ ต่อมา นายอำเภอภูสิงห์ได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมาชี้แจงกับราษฎรเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงและรับปากกับผู้ฟ้องคดีรวมทั้งราษฎรรายอื่นว่า หากราษฎรในเขตตำบลห้วยตึกชูและราษฎรในเขตตำบลตะเคียนรามที่ไม่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อการจ่ายเงินงวดแรกได้รับการจ่ายเงินในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ราษฎรจาก ๒ ตำบลที่ได้รับเงินไปแล้วอีกจนครบไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท เช่นกัน แต่ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ทราบจากการประกาศทางหอกระจายข่าวของผู้ใหญ่บ้านว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ส่วนที่เหลือให้แก่ราษฎรอีก เนื่องจากราษฎรได้ลงชื่อรับเงินค่าทดแทนที่ดินในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานฯ มีมติให้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตโครงการระบบส่งน้ำห้วยตึกชู ตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม และตำบลห้วยตึกชู ในเขตอำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับในหน่วยราคาต่ำสุดเป็นหลัก และกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับในหน่วยราคาต่ำสุด กรณีถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในหน่วยราคาต่ำสุดมีอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แต่ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนรามที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยตึกชูที่เพิ่งจะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔) ในหน่วยราคาต่ำสุดมีอัตราราคาไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าที่กำหนดและจ่ายให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาลและตำบลตะเคียนรามที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยตึกชูที่เพิ่งจะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ จึงยังไม่ใช่เหตุ



ที่ทำให้ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ในการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทานดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และ กำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานฯ ได้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในหน่วยราคาต่ำสุด คือ ไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แต่เพียงปัจจัยเดียว แต่ต่อมาในการประชุม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทานให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับ ในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนรามที่ตักสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยดึกซุ ที่เพิ่งจะมีการสำรวจทรัพย์สินแล้วเสร็จ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทน ทรัพย์สินเพื่อการชลประทานฯ ไม่ได้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่จะจ่าย โดยคำนึงถึงราคา ประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดแต่เพียงปัจจัยเดียว หากแต่ได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น นอกเหนือจากนี้อีก ๘ ประการด้วยกัน อันได้แก่ ๑. สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะอุดมสมบูรณ์ ไกลแหล่งน้ำ สามารถทำเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี ๒. สภาพเศรษฐกิจ การขายข้าวได้ราคาสูงมาก ๓. สภาพพื้นที่อยู่ใกล้เขตชุมชน มีเส้นทางรถยนต์เข้าออกได้ สามารถใช้ในการขนส่งผลผลิต ทางการเกษตรได้อย่างสะดวก ๔. ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียงมีการซื้อขายไม่ต่ำกว่าไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท ๕. ผู้ถูกฟ้องคดีเคยจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้โครงการอื่น ๆ ในจังหวัดศรีสะเกษ ในราคาที่สูงกว่าที่กำหนด ๖. เจ้าของที่ดินเป็นผู้เสียสละเพื่อส่วนรวม และหากได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปแล้ว ก็ต้องใช้จ่ายเงินส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่าย ไม่สามารถหาซื้อที่ดินในสภาพเดียวกัน มาทดแทนได้ สมควรให้ความช่วยเหลือ ๗. หากต้องหาจุดก่อสร้างใหม่ ต้องใช้งบประมาณ จำนวนมาก เทียบกับการกำหนดราคาไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และหาก การก่อสร้างยืดเยื้อออกไป จะทำให้ราษฎรเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ และ ๘. การก่อสร้าง คลองฝั้งซ้าย (ที่มีปัญหาที่ดิน) มีความจำเป็นต้องดำเนินการ เนื่องจากต้องส่งน้ำให้ศูนย์พัฒนา เกษตรภูสิงห์ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้งที่ปัจจัยทั้ง ๘ ประการเหล่านั้น บางปัจจัย ก็ดำรงอยู่แล้วในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วกำหนดราคา ค่าขนย้าย (ที่ดิน) และจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบล ตะเคียนรามที่ตักสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยดึกซุที่เพิ่งจะมีการสำรวจทรัพย์สิน แล้วเสร็จ ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท มากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนด และจ่ายเงินให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) เหล่านี้ถึงร้อยละ ๕๐ ของราคา ประเมินทุนทรัพย์ฯ ในหน่วยราคาต่ำสุด กรณีจึงเห็นได้ว่าการกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อ



ผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นการกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปในทางที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี จึงชอบที่จะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) เพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐) ในหน่วยราคาต่ำสุดอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท คิดเป็นราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่พึงจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๒๔,๐๐๐ บาท ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตชลประทานจำนวนเนื้อที่ ๓ งาน ๙๔ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓,๖๔๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วจำนวน ๑๕,๗๖๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะต้องจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีก ๗,๘๘๐ บาท โดยไม่อาจอ้างว่าเมื่อผู้ฟ้องคดี ยินยอมรับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท ไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนในลักษณะซ้ำซ้อนหรือย้อนหลังได้อีกตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ เนื่องจากหากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีนัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวอ้างจริง ก็ไม่อาจลบล้างหลักการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นหลักรัฐธรรมนูญได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๗,๘๘๐ บาท ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๖/๒๕๕๘)

๑.๗ การดำเนินการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

แม้การดำเนินการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย อำเภอลาดใหญ่ จังหวัด สงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมชลประทาน เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันบรรเทาอุทกภัยอำเภอลาดใหญ่ จะมีได้มีการรुकล้ำ เข้าไปในที่ดินของประชาชน อันไม่อาจถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่กรมชลประทานจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดก็ตาม แต่เมื่อการก่อสร้างโครงการดังกล่าวมีการปิดคลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออก เพื่อเทคอนกรีต ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนทุเรียนของประชาชนที่เคยได้รับน้ำจาก คลองชลประทานเดิมมาตลอด ๓๐ ปี ต้องขาดน้ำ และทำให้น้ำในบ่อน้ำตื้นในสวนของ ประชาชนแห้งขอด แม้ภายหลังการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยข้างต้น จะเป็น ประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม แต่การให้ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีอาชีพทำสวนทุเรียน



ต้องรับภาระความเสียหายแต่เพียงผู้เดียว จากการที่ต้นทุเรียนตายหมดทั้งสวน ทำให้ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ ย่อมไม่เป็นธรรม กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐสมควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับประชาชนดังกล่าว อันเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเจ้าของสวนทุเรียนตั้งอยู่ในตำบลควนลัง อำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖๐ ต้น อายุประมาณ ๒๘ ปี ฟ้องว่า ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำการขุดขยายคลองชลประทานซึ่งอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดประมาณ ๑๐ เมตร เพื่อก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการปิดคลองชลประทานเดิมเพื่อเทคอนกรีตพื้นและผนัง ทำให้ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดขาดน้ำ และการขุดขยายคลองชลประทานเดิมให้กว้างและลึกขึ้น ทำให้บ่อน้ำต้นในสวนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดแห้งขอด ส่งผลให้ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายในที่สุด ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเพื่อขอให้ตรวจสอบและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว แต่ในท้ายที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่าไม่มีกฎหมายและระเบียบใดเปิดช่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑^๔ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^{๑๔} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑ ให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข หรือการอุตสาหกรรม



พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีระยะเวลาดำเนินการ ๕ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการขุดขยายคลองชลประทานซึ่งอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ประมาณ ๑๐ เมตร จากเดิม ที่มีความกว้างขนาด ๒ เมตร ลึก ๑ เมตร ขยายเป็นคลองระบายน้ำ ขนาดใหญ่กว้าง ๓๐ เมตร ลึก ๗ เมตร โดยมีได้มีการรูก้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด แต่อย่างใด จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และแม้ในระหว่างการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ทำการปิดคลองชลประทานเดิม และสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีตพื้นและผนังคลองชลประทานใหม่ ก็ไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเช่นเดียวกัน การก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปด

อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม เป็นจำนวนมาก แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดอ้างว่าในระหว่างการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการปิดคลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีต ส่งผลให้สวนทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดที่เคยได้รับน้ำจากคลองชลประทานเดิมมาตลอด ๓๐ ปี ต้องขาดน้ำ และน้ำในบ่อน้ำตื้นในสวนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดแห้งขอด ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามผลการตรวจสอบของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๑๖ ว่า เดิมสวนทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้รับน้ำจากคลองชลประทานเดิมที่อยู่ด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ซึ่งคลองชลประทานดังกล่าวมีน้ำไหลตลอดทั้งปี และระดับน้ำในคลองสูงกว่าพื้นดินเพียงเล็กน้อย ทำให้สามารถผันน้ำจากคลอง

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน

(๓) จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย



ชลประทานเข้าสวนทุเรียนได้โดยง่าย แต่ต่อมา เมื่อมีการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยที่พิพาทโดยการขุดขยายคลองชลประทานเดิมให้ลึกและกว้างขึ้น และในระหว่างการก่อสร้าง ได้มีการปิดคลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีตด้วย แต่ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายเพราะสาเหตุใด รวมทั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และกรมวิชาการเกษตรได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นตรงกันว่า ไม่สามารถพิสูจน์หาสาเหตุการตายของต้นทุเรียนในสวนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ ผู้ว่าการจังหวัดสงขลาจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิสูจน์สาเหตุการตายของต้นทุเรียน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวตรวจสอบแล้วมีมติว่า ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายเพราะขาดน้ำอันเนื่องมาจากการขุดขยายคลองชลประทานให้กว้างและลึกมาก ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฝนตกน้อยทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาจึงมีหนังสือขอให้สำนักงานก่อสร้าง ๑๑ สำนักโครงการขนาดใหญ่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว กรณีจึงรับฟังได้ว่า การที่ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตาย มีสาเหตุมาจากการปิดคลองชลประทานเดิมเพื่อก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ดังนั้น แม้ภายหลังการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยดังกล่าว จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งแปดด้วยก็ตาม แต่การให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดซึ่งมีอาชีพทำสวนทุเรียนต้องรับภาระความเสียหายแต่เพียงผู้เดียว จากการที่ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายหมดทั้งสิ้น ทำให้ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่เป็นธรรม จึงสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีทั้งแปด อันเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจะอ้างว่าการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยที่พิพาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดขาดรายได้จากต้นทุเรียนซึ่งปกติให้ผลผลิตเฉลี่ยต้นละ ๕,๐๐๐ บาท ต่อปี เป็นเวลา ๑๐ ปี ต้นทุเรียนจำนวน ๖๐ ต้น คิดเป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ เนื่องจากต้นทุเรียนดังกล่าวเป็นทุเรียนพันธุ์หมอนทอง ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาด บางต้นสามารถทำรายได้ถึงปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และบางปีสามารถให้ผลผลิตนอกฤดูด้วย โดยผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีหนังสือจากเกษตรอำเภอหาดใหญ่ยืนยันว่าต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมิใช่ทุเรียนพันธุ์พื้นเมืองตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเพื่อป้องกันกาเกิดอุทกภัย อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของคณะทำงานพิสูจน์สาเหตุการตายของต้นทุเรียนว่า สาเหตุการตายของต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฝนตกน้อย ทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดซึ่งเป็นเจ้าของสวนทุเรียนย่อมต้องพยายามหาแหล่งน้ำอื่น ๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้น

และแก้ปัญหาไม่ให้ต้นทุนรถยนต์ขาดน้ำตาย เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙๘/๒๕๕๘)

๒. หลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

๓.๑ การออกข้อกำหนดในกฎกระทรวงห้ามมิให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ยกเว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ดังนั้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องใช้ในการปฏิบัติงานของรัฐ อันถือเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ออกกฎกระทรวงอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดห้ามมิให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จะไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และพึงปฏิบัติหน้าที่โดยแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนคู่พิพาท อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจ นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงข้างต้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑/๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอม



ข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยข้อ ๔ ข. (๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยห้ามเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากมาตรา ๖๑/๒ วรรคหกดังกล่าว มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ดังนั้น ข้อ ๔ ข. (๑) ของกฎกระทรวงที่พิพาท จึงออกโดยไม่มีอำนาจหรือเกินกรอบอำนาจของฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อ ๔ ข. (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖๑/๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานในกระบวนการยุติธรรมให้รวดเร็ว เป็นธรรม สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยให้บุคคลดังกล่าวเข้าเป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นจริยธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องใช้ในการปฏิบัติงานของรัฐ บทบัญญัติมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๖๑/๒ ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ฯลฯ

ฯลฯ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



โดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับจริยธรรม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งฯ เป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรม จึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๑^{๑๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ อันสามารถบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดให้บุคคลที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากอาจทำให้เกิดการขัดแย้งกับประชาชนที่เป็นคู่พิพาทฝ่ายที่ถูกกล่าวหา ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่มีการกำหนดโดยปกติของกฎหมายทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์และเหตุผลของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยกฎหมายจำนวนมากก็ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในกรณีที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นกลางและไม่ต้องการให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการไปปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น และเมื่อกรณีเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับทั่วไปกับทุกคน โดยเป็นการกำหนดลักษณะเฉพาะของบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมของการใช้อำนาจหน้าที่ จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ

เมื่อปรากฏว่ากฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งฯ ที่พิพาท ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑/๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และบทบัญญัติข้อ ๔ ข. (๑)^{๑๗} ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ก็บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๑ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

^{๑๗} กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๔ ผู้สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑. ชลฯ

๑. ชลฯ

๒. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

๑. ชลฯ

๑. ชลฯ



รักษาไว้ซึ่งจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลาง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีธรรมาภิบาลที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และต้องปฏิบัติหน้าที่โดยแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ ป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนคู่พิพาท หรือถูกกล่าวหาว่าประพฤติตนผิดจรรยาบรรณ มีอคติ หรือเลือกปฏิบัติต่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งด้วยความไม่เป็นธรรม เพื่อให้เจตนาของบทบัญญัติมาตรา ๖๑/๒ ในการปรับปรุงอำนาจในทางปกครองของอำเภอเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมบรรลุผล บทบัญญัติข้อ ๔ ข. (๑) ของกฎกระทรวงฉบับพิพาท ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยห้ามเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยสอดคล้องกับเจตนาของบทบัญญัติมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑/๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้นออกบทบัญญัติดังกล่าวได้ บทบัญญัติข้อ ๔ ข. (๑) ของกฎกระทรวงฉบับพิพาท จึงเป็นกฎที่ออกโดยมีอำนาจไม่เกินกรอบอำนาจ และเป็นกฎที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๗/๒๕๕๘)

๓.๒ การออกกฎกระทรวงบังคับใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) ในรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่)

แม้กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ จะมีเจตนาเพื่อสนับสนุนการใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) ซึ่งเป็นพลังงานทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงก็ตาม แต่การที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีข้อกำหนดให้รถยนต์รับจ้างที่จดทะเบียนตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับจะต้องใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม กรมการขนส่งทางบกจะไม่จดทะเบียนรถยนต์รับจ้างให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ ทั้งที่สถานการณ์ในขณะที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับปรากฏว่านอกจากจะมีรถยนต์รับจ้างที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เป็นเชื้อเพลิงหรือใช้ร่วมกับน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมีรถยนต์บรรทุกขนส่งสินค้า ขนส่งคนโดยสารขนาดใหญ่ และรถยนต์ส่วนบุคคลที่เปลี่ยนมาใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงอีกส่วนหนึ่งด้วย ทำให้ปริมาณก๊าซธรรมชาติไม่เพียงพอในการให้บริการแก่ผู้บริโภค ทั้งยังประสบปัญหาสถานีให้บริการก๊าซธรรมชาติมีจำนวนน้อย หากต้องให้ผู้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้างต้องเสียเวลาในการรอคอย

เข้ารับการให้บริการในสถานีให้บริการก๊าซธรรมชาติเป็นเวลานาน ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เช่ารถยนต์รับจ้างเป็นกะ ข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงฉบับดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพรถยนต์รับจ้างเกินความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่พิพาท อันขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเข้าข่ายมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร ข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวงฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์รับจ้าง (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และสหกรณ์แท็กซี่อิสระ จำกัด (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกกฎหมายว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยข้อ ๑๐ ของกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้รถยนต์รับจ้างสาธารณะที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนภายหลังจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ต้องใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เป็นเชื้อเพลิงร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ไม่สามารถใช้ก๊าซ LPG ได้ เป็นเหตุให้มีรถแท็กซี่ใหม่ที่จะจดทะเบียนเพื่อทดแทนรถแท็กซี่เก่าที่กำลังจะหมดอายุการใช้งาน ไม่สามารถจดทะเบียนได้ประมาณ ๒๐๐-๓๐๐ คัน ประกอบกับในปัจจุบันก๊าซธรรมชาติเป็นพลังงานทางเลือกของผู้ใช้รถยนต์ในช่วงที่ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งทั้งในกลุ่มรถแท็กซี่ รถโดยสาร รถขนส่งขนาดใหญ่ รถยนต์ส่วนบุคคล เปลี่ยนมาใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาก๊าซขาดแคลน อีกทั้งสถานีบริการยังมีน้อย การเติมก๊าซแต่ละครั้งใช้เวลานาน เนื่องจากมีรถยนต์จำนวนมากที่มาใช้บริการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติเพียงรายเดียว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าในขณะที่รถยนต์แท็กซี่ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติได้รับความเดือดร้อนอย่างมากอยู่แล้ว ข้อ ๑๐ ของกฎหมายฉบับดังกล่าวยังทำให้เกิดปัญหาเพิ่มมากขึ้น และเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคได้มีทางเลือกในการใช้เชื้อเพลิงประเภทอื่นที่เหมาะสม เป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อ ๑๐ ของกฎหมายฉบับพิพาทดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้กฎหมายว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครฯ ที่พิพาท จะมีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในหมายเหตุว่า เนื่องด้วยปัจจุบันสถานการณ์ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาทางด้าน



มลภาวะทางอากาศที่เพิ่มมากขึ้น และเพื่อเป็นการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง สมควรที่จะกำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงหรือที่ใช้ร่วมกับ น้ำมันเชื้อเพลิง อันจะเป็นการช่วยให้มีการใช้พลังงานอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า แต่โดยที่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะที่กฎกระทรวงที่พิพาทนี้มีผลใช้บังคับ มีรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เป็นเชื้อเพลิง หรือใช้ร่วมกับ น้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ ๑๗,๐๐๐ คัน นอกจากนี้ ยังมีรถยนต์บรรทุกขนส่งสินค้า ขนส่งคนโดยสาร ขนาดใหญ่ และรถยนต์ส่วนบุคคลที่เปลี่ยนมาใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เป็นเชื้อเพลิง ทำให้ ปริมาณก๊าซธรรมชาติมีไม่เพียงพอให้บริการแก่ผู้บริโภค และยังมีปัญหาสถานีให้บริการสำหรับ ก๊าซธรรมชาติมีน้อย ไม่มีความสอดคล้องกับจำนวนรถยนต์ที่เข้าใช้บริการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดี ทั้งสองและผู้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้าง (รถแท็กซี่) ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้เช่ารถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) โดยเช่าเป็นกะ ซึ่งหนึ่งกะ หมายความว่า หนึ่งรอบจากช่วงเวลาหกนาฬิกาถึงเวลา สิบแปดนาฬิกา หรือจากช่วงเวลาสิบแปดนาฬิกาถึงเวลาหกนาฬิกา จึงเห็นได้ว่า การประกอบอาชีพ ขับรถรับจ้าง (รถแท็กซี่) ที่เข้ามาในกะหนึ่ง ๆ จะต้องแข่งขันกับเวลา หากผู้ประกอบอาชีพ ขับรถรับจ้าง (รถแท็กซี่) ดังกล่าว ต้องเสียเวลาในการรอคอยเข้ารับบริการให้บริการในสถานี ให้บริการสำหรับก๊าซธรรมชาติเป็นเวลานานย่อมมีผลกระทบต่อรายได้ของตน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ได้ยอมรับในปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ดังเห็นได้จาก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือชี้แจงเรื่องการบังคับใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) ในรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบนโยบายของทางราชการ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะนำ รถมาจดทะเบียนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง คือ ต้องติดตั้งอุปกรณ์ NGV แต่ถ้ายังไม่มีความพร้อมก็สามารถชะลอการจดทะเบียนออกไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ประกอบกับบันทึก ถ้อยคำพยานในชั้นไต่สวนคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอทุเลา ของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เสนอขอแก้ไขข้อ ๑๐^{๑๔} ของกฎกระทรวง ฉบับพิพาทแล้ว โดยจะเลื่อนการบังคับใช้ออกไป จึงเห็นได้ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือ รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) พลังงานทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง ดังที่กำหนดไว้ในหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงที่พิพาทนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องมี มาตรการต่าง ๆ รองรับกับปัญหาดังกล่าวข้างต้น อาทิเช่น การจัดให้มีสถานบริการในจำนวน

^{๑๔} กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๑๐ รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้ส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงหรือ ที่ใช้ร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง

รถยนต์รับจ้างที่จดทะเบียนก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ จะมีและใช้ส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถ ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงหรือที่ใช้ร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงหรือไม่ก็ได้

ที่เหมาะสมมีความสมดุลกับผู้ให้บริการ มีความสะดวกและรวดเร็วในการให้บริการ เป็นต้น แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือเจ้าของรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงฉบับที่พิพาทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็จะไม่จดทะเบียนรถยนต์รับจ้างใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือเจ้าของรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ทำให้สมาชิกของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หรือเจ้าของ หรือผู้ประกอบการอาชีพขับรถรับจ้าง (รถแท็กซี่) ไม่สามารถนำรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ออกวิ่งรับส่งผู้โดยสารประกอบอาชีพตามปกติได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดให้ รถยนต์รับจ้างที่จดทะเบียนตั้งแต่วันที่ กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับต้องมีและใช้ส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้กาชธรรมชาติอัด เป็นเชื้อเพลิงหรือที่ใช้ร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่พิพาทดังกล่าว เป็นกฎที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพรถยนต์รับจ้าง เกินความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงที่พิพาท อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๙^{๑๙} และมาตรา ๔๓^{๒๐} ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้ในขณะที่มีการออกกฎกระทรวง ฉบับพิพาท และเข้าข่ายมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ ประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงฉบับที่พิพาทดังกล่าว จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙-๑๐/๒๕๕๘)

^{๑๙-๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัด ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน



๓.๓ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต

การต่อเติมที่อยู่อาศัยของประชาชนแม้จะเป็นสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรอง แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยจำกัดให้สามารถก่อสร้าง ต่อเติม หรือตัดแปลงอาคารในบริเวณที่กำหนดได้เพียงบางชนิดหรือบางประเภท พร้อมทั้งจำกัดความสูงและระยะห่างของอาคารเอาไว้ ซึ่งมีเจตนารมณ์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีได้มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ในอาคาร คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถใช้บังคับได้ และเนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างตัดแปลงอาคารเป็นการเฉพาะรายนอกเหนือจากที่กฎกระทรวงบัญญัติให้อำนาจไว้ การที่เจ้าของอาคารตัดแปลงต่อเติมอาคารให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎกระทรวงข้างต้นกำหนดห้ามไว้ และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการสั่งให้หรือถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมนั้นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยไม่อาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารบ้านแถว ๒ ชั้น ได้ต่อเติมอาคารดังกล่าวโดยก่อสร้างคอนกรีต ๒ ชั้น ในบริเวณด้านหลังบ้านติดเชื่อมกับตัวบ้านเดิม ต่อมา มีผู้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าผู้ฟ้องคดีต่อเติมอาคารรุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของตน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าตรวจสอบตามข้อร้องเรียนแล้วพบว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีการต่อเติมตัดแปลงเป็นอาคาร ค.ส.ล. ๒ ชั้น ขนาด ๔ x ๖ เมตร ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และสร้างชิดเขตที่ดินของผู้อื่น ไม่เหลือที่ว่างโดยรอบอาคาร และเป็นการต่อเติมภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า การตัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้าม



ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ และไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่ต่อเติม และมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ค.ส.ล. ๒ ชั้น ในส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดี มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด มีใจความสรุปได้ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้นำข้อเท็จจริงและเหตุผลการประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ มาประกอบการพิจารณาด้วย และบทบัญญัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ที่กำหนดห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร เว้นแต่อาคารเดี่ยว ชั้นเดียวมีความสูงไม่เกิน ๖ เมตร โดยอาคารแต่ละหลังตั้งห่างกันไม่น้อยกว่า ๔ เมตร ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินความจำเป็น ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้การต่อเติมอาคารที่อยู่อาศัยของประชาชนจะเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรอง แต่การดำเนินการต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่อาศัยรายอื่นหรือของชุมชน หรือกระทบต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสาธารณสุขที่ดีหรือกรณีอื่น ๆ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น แต่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ เป็นบทกฎหมายที่เคารพสิทธิของบุคคลในเขตท้องที่ที่กำหนด โดยยกเว้นมิใช่บังคับต่อสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ก่อนแล้ว แต่มุ่งใช้บังคับต่อสิ่งปลูกสร้างที่จะมีขึ้นใหม่ โดยจำกัดให้สามารถก่อสร้างอาคารในบริเวณ



ที่กำหนดได้เพียงบางชนิดหรือบางประเภท พร้อมทั้งจำกัดความสูงและระยะห่างของอาคารเอาไว้ ตามที่ปรากฏในข้อ ๑^{๒๑} ข้อ ๒ (ก)^{๒๒} และข้อ ๔^{๒๓} ของกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการสถาปัตยกรรมที่ดี ตลอดจนมิให้มีความแออัด ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีภูมิทัศน์ที่ดี อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือชุมชนในเขตท้องที่ที่กำหนดรวมถึงต่อผู้พักอาศัยด้วย ทั้งยังเป็นภูมิทัศน์และภาพลักษณ์ที่ดีต่อพระราชวังไกลกังวลซึ่งเป็นสถานที่สำคัญของสถาบันหลักของประเทศที่ประชาชนชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความสนใจ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็มิได้มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ในอาคารของผู้พักอาศัย และมีได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารทุกรายจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงข้างต้น ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับพิพาทซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสามารถใช้บังคับได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารบ้านแถวที่ตั้งอยู่ใน “บริเวณที่ ๑” ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ได้ต่อเติมดัดแปลงอาคารคอนกรีต ๒ ชั้น บริเวณพื้นที่ด้านหลังบ้านติดเชื่อมกับอาคารเดิม ขนาดประมาณ ๔ x ๖ เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเป็นการต่อเติมในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นช่วงเวลา

^{๒๑-๒๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“บริเวณที่ ๑” หมายความว่า

(๑) พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากเขตที่ดินพระราชวังไกลกังวลด้านทิศเหนือไปทางทิศเหนือ ด้านทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันตก และด้านทิศใต้ไปทางทิศใต้ตลอดแนวออกไปเป็นระยะ ๑๐๐ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒ ให้กำหนดพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลหัวหินและตำบลหนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ภายในบริเวณแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารชนิดและประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) ภายในบริเวณที่ ๑ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารใด ๆ เว้นแต่

(๑) อาคารเดี่ยวชั้นเดียวที่มีความสูงไม่เกิน ๖ เมตร พื้นที่อาคารรวมกันไม่เกิน ๗๕ ตารางเมตร โดยอาคารแต่ละหลังตั้งห่างกันไม่น้อยกว่า ๔ เมตร ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร มีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๗๕ ของที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น และต้องห่างจากชายฝั่งทะเลไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร หรือห่างจากคันของอ่างเก็บน้ำเขาดำโดยรอบไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ อาคารที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามข้อ ๒ ก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ แต่ห้ามดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารดังกล่าวให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๒

ที่กฎกระทรวงข้างต้นมีผลใช้บังคับแล้ว แม้อาคารที่ต่อเติมจะมีความมั่นคงแข็งแรง มีความสูง และขนาดไม่เกินตัวบ้านเดิม รวมทั้งมีถนนตัดผ่านก็ตาม แต่อาคารดังกล่าวมิได้มีลักษณะ เป็นอาคารชั้นเดียว มิได้อยู่ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร และไม่มีที่ว่างโดยรอบอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของที่ดินที่ก่อสร้างอาคาร จึงยอมไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะก่อสร้างได้ ตามที่กำหนดในข้อ ๒ (ก) ของกฎกระทรวงฉบับพิพาท กรณีจึงเป็นการตัดต่อเติมอาคาร ให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดห้ามไว้ในข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับเดียวกัน ประกอบกับพื้นที่บริเวณที่ก่อสร้างอยู่ระหว่างเขตที่ดินของผู้อื่นและมีความกว้างเพียง ๔.๖ เมตร จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยอมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและขัดต่อ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)^๕ ทั้งนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)^๕ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างตัดแปลงอาคารเป็นการเฉพาะรายนอกเหนือจากที่กฎกระทรวง บัญญัติให้อำนาจไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารฝ่าฝืนกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่สามารถ แก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งรื้อถอนอาคารโดยไม่อาจพิจารณา เป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ในส่วนที่ต่อเติม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔/๒๕๕๙)

๓.๔ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าหรือราคาลดลง

ในกรณีที่ฟังได้ว่า ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเวนคืน ศาลย่อมสามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพิ่มในส่วนของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

^{๒๔} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคาร มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า สามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐



แม้ว่าตามคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องขอเพิ่มเฉพาะค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยไม่ได้ฟ้องขอค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าหรือราคาลดลงมาด้วย และไม่ได้อุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าหรือราคาลดลงต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มาก่อนก็ตาม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดจำนวน ๒ แปลง มีเนื้อที่ ๒๐ ไร่ ๑ งาน ๘๒ ตารางวา และเนื้อที่ ๖ ไร่ ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนที่ดินบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นจำนวนเนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๑ งาน และเนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๑๓ ตารางวา ตามลำดับ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีตารางละ ๑๓,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยไม่ได้อุทธรณ์เกี่ยวกับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีมูลค่าหรือราคาลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินเป็นตารางละ ๑๖,๕๐๐ บาท และตารางละ ๑๔,๕๐๐ บาท ตามลำดับ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีควรได้รับเงินค่าทดแทนในราคาตารางละ ๓๘,๐๐๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกจำนวน ๑๔๑,๗๐๕,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิ่มค่าทดแทนเฉพาะค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เท่านั้น โดยไม่ได้ฟ้องขอค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าหรือราคาลดลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาด้วย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้อุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ดินส่วนที่เหลืออันมีมูลค่าหรือราคาลดลงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๒๖ ไร่ ๑ งาน ๘๒ ตารางวา ถูกเวนคืน

^{๒๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



ฝากกลางแปลงที่ดิน เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๑๓ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๑ งาน ๗๙ ตารางวา ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนถูกแบ่งออกเป็น ๓ แปลง มีลักษณะเป็นรูปรียาวๆ ใช้ประโยชน์ได้จำกัด ไม่เหมือนสภาพที่ดินก่อนถูกเวนคืน จึงมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อย่างมากและมีมูลค่าลดลง อันเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนดังกล่าว กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเวนคืนตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๒๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ศาลจึงสามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดค่าทดแทนเพิ่มในส่วนของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ข้อ (๒.๒) ที่กำหนดว่า กรณีที่กรมธนารักษ์ มิได้ประเมินมูลค่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินถูกเวนคืน แล้วได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ให้เพิ่มค่าทดแทน และข้อ (๒.๒.๒) ที่กำหนดว่า กรณี เป็นที่ดินแปลงใหญ่ เห็นควรเพิ่มค่าทดแทนความเสียหายให้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ การที่ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี โดยเพิ่มในเรื่องสภาพและที่ตั้ง และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนรวมกันในอัตราร้อยละ ๒๐ ของราคาค่าทดแทนที่ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ กำหนดให้ จึงชอบแล้ว ทั้งนี้ ข้อวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของความเสียหาย ของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่เห็นว่า ควรมีราคาลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ นั้น เป็นกรณีที่ ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเพิ่มค่าทดแทนในส่วนที่ถูกเวนคืน มิใช่กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืน การกำหนดเพิ่มเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงไม่เป็นการพิพาทเกินคำขอ พิพาทขอให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเงิน ๒๐,๓๙๗,๗๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ไม่เกิน ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๖/๒๕๕๙)

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๙

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

ฯลฯ

ฯลฯ



๓.๕ การประกาศกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง

เมื่อกรมการขนส่งทางบกได้กำหนดหลักการในการแก้ไขปัญหาการทับเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางว่า โดยหลักการแล้วเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุงไม่ควรทับซ้อนเส้นทางสายอื่น หรือถ้าจำเป็นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็ไม่ควรทับซ้อนเส้นทางที่มีอยู่เดิมมากเกินไป โดยต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงของเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุง ตลอดจนผลกระทบต่อการลงทุนของผู้ประกอบการขนส่งรายเดิม และการแข่งขันในการเดินรถ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้โดยสารด้วย ดังนั้น กรณีที่มีการฟ้องโต้แย้งมติและประกาศของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดที่อนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางให้แก่ผู้ประกอบการกิจการขนส่งประจำทางรายอื่นทับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตนั้น เมื่อการปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลได้ใช้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลได้ และประชาชนในกลุ่มดังกล่าวเป็นประชาชนต่างกลุ่มกับผู้ใช้บริการของผู้ฟ้องคดีซึ่งจะเดินทางระหว่างเมืองกับอำเภอ หมู่บ้าน การปรับปรุงเส้นทางเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลที่ใช้บริการของผู้ประกอบการกิจการขนส่งประจำทางรายอื่นซึ่งสามารถหยุดรับส่งผู้โดยสารได้ตลอดเส้นทางสามารถเดินรถมายังมหาวิทยาลัยของรัฐโดยตรงได้ แทนที่จะต้องมาต่อรถประจำทางของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิจารณาถึงสภาพภูมิศาสตร์และเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางให้แก่ประชาชน ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบระยะทางที่มีการทับซ้อนกับระยะทางทั้งหมดของเส้นทางเดินรถที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตมีระยะทางไม่มากเกินสมควร กรณีจึงเป็นการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดใช้ดุลพินิจพิจารณาที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบกแล้ว

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดกำหนดให้รถของผู้ประกอบการกิจการขนส่งประจำทางรายอื่นสามารถจอดรับส่งผู้โดยสารได้ทุกจุดจอดในเขตเทศบาล แต่กำหนดให้รถของผู้ฟ้องคดีจอดได้เฉพาะในเขตเทศบาลเพียง ๔ จุดเท่านั้น นั้น เมื่อปรากฏว่ากรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจจำกัดเฉพาะเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบกที่มีอยู่เดิม

ซึ่งกำหนดให้เส้นทางหมวด ๑ ซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางรายอื่นได้รับอนุญาต หมายถึง เส้นทาง การขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารภายในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เมือง และเส้นทางต่อเนื่อง ส่วนเส้นทางหมวด ๔ ซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต หมายถึง เส้นทาง การขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารในเขตจังหวัด ซึ่งอาจประกอบด้วยเส้นทางสายหลักสายเดียว หรือเส้นทางสายหลักและเส้นทางสายย่อยซึ่งแยกออกจากเส้นทางสายหลักไปยังอำเภอ หมู่บ้าน หรือเขตชุมชน รถในหมวด ๑ และหมวด ๔ จึงมุ่งบริการให้กับประชาชนต่างกลุ่มกัน และเมื่อพิจารณารถในหมวด ๔ ซึ่งมีระยะทางวิ่งยาวไกลแล้วเห็นว่า หากให้รถในหมวด ๔ สามารถจอดรับส่งได้ทุกป้ายตลอดเส้นทาง โดยเฉพาะในเขตเมืองซึ่งมีประชาชนหนาแน่นแล้ว ประชาชนที่จะเดินทางระหว่างเมืองและนอกเมืองดังกล่าวจะต้องใช้เวลาในการเดินทางนาน และอาจมีปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสาร ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนและการบริการสาธารณะ อีกทั้งการอนุญาตให้รถหมวด ๔ วิ่งเข้าในเขตเมืองได้ก็ย่อมทับเส้นทาง การเดินทางของรถหมวด ๑ ด้วย การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดได้กำหนดให้รถหมวด ๔ สามารถหยุดรับส่งในเขตเมืองได้เฉพาะเพียงบางจุด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม และเป็น การกำหนดหลักเกณฑ์ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ขัดกับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และไม่ใช้การไม่สับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมอันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้ประกอบการขนส่งประจำทาง ได้รับอนุญาตให้บริการเดินทางในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ อุบลราชธานี-เดชอุดม และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๗ เป็นผู้เข้าร่วมเดินทางกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยเส้นทาง การเดินทางเริ่มต้นจากจังหวัดอุบลราชธานีไปสิ้นสุดทางที่สถานีจอตรถประจำทางอำเภอเดชอุดม ต่อมา ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่บ้านศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งอยู่ในเส้นทาง การเดินทางของรถหมวด ๔ สาย ๑๔๖๐ อุบลราชธานี-เดชอุดม และช่วงการเดินทางช่วงต่าง ๆ อีก ๑๙ เส้นทาง ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาต คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด



อุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้อนุมัติเส้นทางช่วงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ดำเนินการเดินรถรับส่งผู้โดยสาร หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ บ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก และเส้นทางแยกของบ้านธาตุ-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี ไปถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ตามที่บริษัท ว. ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดินรถภายในจังหวัดอุบลราชธานี หมวด ๑ สายที่ ๑ บ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก ร้องขอซึ่งทับซ้อนเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดเส้นทาง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือคัดค้านมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานีสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณผู้โดยสารที่ใช้บริการ การวิ่งทับซ้อนเส้นทาง ผลดีผลเสียของการปรับปรุงเส้นทางดังกล่าวใหม่ แต่ต่อมาก็ได้มีมติยืนยันมติเดิมและมีประกาศปรับปรุงเส้นทางที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเจ็ดเห็นว่า เส้นทางเดินรถหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ ช่วงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี จะรับส่งผู้โดยสารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่ต้องเดินทางจากตำบลบ้านศรีโคเข้าสู่เขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งเป็นกลุ่มผู้โดยสารที่ไม่ได้อาศัยการเดินทางในเขตเมืองหรือเขตต่อเนื่องเป็นหลัก แต่อาศัยการเดินทางจากอำเภอที่อยู่ห่างออกไปเข้ามาทำธุระในเขตเทศบาลหรือที่เทศบาลนครอุบลราชธานี ไม่ได้เดินทางเป็นประจำ ต่างจากกลุ่มผู้โดยสารรถหมวด ๑ ที่พักอาศัยในเขตเทศบาลซึ่งต้องเดินทางภายในเขตเมืองและเขตต่อเนื่องเป็นประจำวันละหลายครั้ง เส้นทางเดินรถหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ ช่วงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี กับเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ ช่วงบ้านธาตุ-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี จึงแยกให้บริการแก่ผู้โดยสารต่างกลุ่มอย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีมติไม่อนุญาตให้บริษัท ว. ขยายเส้นทางพิพาทมาโดยตลอด โดยให้เหตุผลว่าเส้นทางดังกล่าวมีรถโดยสารหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ ให้บริการเพียงพอแล้ว หากมีการอนุมัติให้บริษัท ว. ขยายเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ อีก ก็จะเป็นการทับซ้อนกับเส้นทางรถหมวด ๔ ตลอดทั้งเส้นทาง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสาร ทำให้ไม่ปลอดภัยแก่ผู้โดยสารและกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของผู้ประกอบการรายเดิมจนยากแก่การเยียวยา อันเป็นความเห็นที่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติอนุมัติให้ขยายเส้นทางพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถที่พิพาทและให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปรับปรุงเส้นทางตามที่ได้รับอนุมัติดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางตามหนังสือกรมการขนส่งทางบก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์สภาพแวดล้อมไว้ โดยให้พิจารณาถึงถนน ปริมาณผู้โดยสาร การอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทาง การจัดระเบียบรถผิดกฎหมาย และสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนความสำคัญทางยุทธศาสตร์ ส่วนข้อมูลประกอบหลักเกณฑ์การกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางจะต้องประกอบด้วยแผนที่รวมเส้นทางที่เกี่ยวข้อง แผนที่สังเขป สภาพและระยะทาง ปัญหาการทับเส้นทาง จำนวนรถที่เดินอยู่เดิม ปริมาณผู้โดยสาร ภาวะเศรษฐกิจและผลผลิตที่สำคัญ และการขนส่งแบบอื่น โดยปัญหาการทับเส้นทางนั้นได้กำหนดว่า โดยหลักการแล้วเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุงไม่ควรทับซ้อนเส้นทางสายอื่น หรือถ้าจำเป็นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็ไม่ควรทับซ้อนเส้นทางที่มีอยู่เดิมมากเกินไป ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงของเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุง ตลอดจนผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของผู้ประกอบการขนส่งรายเดิม และการแข่งขันในการเดินรถ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร การปรับปรุงเส้นทางเดินรถจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเคยมีมติไม่อนุญาตให้บริษัท ข. ขยายเส้นทางพิพาท แต่เมื่อมีการร้องขอใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาคำขอปรับปรุงเส้นทางใหม่ได้ และเมื่อพิจารณาเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งเส้นทางเดินรถของบริษัท ข. ตามที่ปรากฏในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง ตารางการเดินรถ เส้นทางเดินรถ และแผนที่แล้ว เห็นว่า เส้นทางเดินรถดังกล่าวมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เส้นทางเดินรถของบริษัท ข. มีเส้นทางเดินรถระหว่างบ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก ระยะทาง ๑๙.๖ กิโลเมตร และช่วงบ้านธาตุ-สถานีขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี ระยะทาง ๑๖.๕ กิโลเมตร ส่วนเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีเส้นทางระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี-เดชอุดม ระยะทาง ๔๕ กิโลเมตร ซึ่งมีเส้นทางทับซ้อนกันอยู่แล้วระหว่างบ้านธาตุถึงสถานีขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี และไม่ทับซ้อนกันในช่วงบ้านธาตุถึงอำเภอเดชอุดม แต่สำหรับเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีเส้นทางเดินรถแยกช่วงอีกจำนวน ๒๑ เส้นทาง ซึ่งเส้นทางเดินรถแยกช่วงดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเส้นทางหลักทั้งหมด โดยส่วนมากจะทับซ้อนบนเส้นทางหลักแล้วแยกไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ เส้นทางแยกช่วงแต่ละเส้นทางมีระยะทางระหว่าง ๑๑ กิโลเมตร ถึง ๔๔ กิโลเมตร โดยเส้นทางเดินรถแยกช่วงในส่วนที่แยกจากเส้นทางหลักไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ไม่ได้ทับซ้อนอยู่บนเส้นทางเดินรถหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ปรากฏว่าภายหลังการปรับปรุงเส้นทางเดินรถของบริษัท ข. ในส่วนที่ขยายจะทับซ้อนเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในเส้นทางหลักระยะทาง ๕ กิโลเมตร ส่วนเส้นทางแยกช่วงอีก ๒๑ เส้นทาง



จะมีการทับซ้อนกับเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๘ เส้นทาง ระยะทางตั้งแต่ ๓ กิโลเมตร ถึง ๕ กิโลเมตร โดยไม่ได้ขยายไปจนถึงอำเภอเดชอุดมซึ่งเป็นปลายทางเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระยะทางทั้งหมดของเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีระยะทางของเส้นทางเดินรถหลัก ๔๕ กิโลเมตร ส่วนเส้นทางเดินรถอื่น ๆ มีระยะทางระหว่าง ๑๑ กิโลเมตร ถึง ๔๔ กิโลเมตร แล้ว เห็นว่า ระยะทางที่มีการทับซ้อนมีระยะทางที่ไม่มากเกินสมควร และเมื่อพิจารณาประกอบกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งมีประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีมาใช้บริการของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจำนวนมากเป็นประจำทุกวัน และประชาชนในกลุ่มนี้เป็นประชาชนต่างกลุ่มกับผู้ใช้บริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจะเดินทางระหว่างเมืองกับอำเภอ หมู่บ้าน การปรับปรุงเส้นทางเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลที่ใช้บริการของบริษัท ข. อันเป็นเส้นทางเดินรถในหมวด ๑ ซึ่งสามารถหยุดรับส่งผู้โดยสารได้ตลอดเส้นทาง สามารถเดินรถมายังมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีโดยตรงได้ แทนที่จะต้องมาต่อรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่บ้านธาตุ ย่อมเป็นการพิจารณาถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ และเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางให้แก่ประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จึงเป็นการพิจารณาที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางตามหนังสือกรมการขนส่งทางบก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ แล้ว

สำหรับกรณีโต้แย้งว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขยายเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ ทับเส้นทางรถเดินรถหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ โดยกำหนดให้รถหมวด ๑ จอดรับส่งผู้โดยสารได้ทุกจุดจอดในเขตเทศบาล แต่กำหนดให้รถหมวด ๔ จอดได้เฉพาะในเขตเทศบาลเพียง ๔ จุด เป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม อันขัดต่อมาตรา ๔๓^{๒๗} และมาตรา ๘๔ (๑)^{๒๘}

^{๒๗-๒๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค



ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท ข. นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกำหนดให้รถหมวด ๑ จอดรับส่งผู้โดยสารได้ทุกจุดจอดในเขตเทศบาล และกำหนดให้รถหมวด ๔ จอดได้เฉพาะในเขตเทศบาลเพียง ๔ จุดดังกล่าวไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจจำกัดเฉพาะเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น แต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบกที่มีอยู่เดิม ซึ่งกำหนดให้เส้นทางหมวด ๑ หมายถึง เส้นทางรถขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารภายในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เมือง และเส้นทางต่อเนื่อง ส่วนเส้นทางหมวด ๔ หมายถึง เส้นทางรถขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารในเขตจังหวัด ซึ่งอาจประกอบด้วยเส้นทางสายหลักสายเดียว หรือเส้นทางสายหลักและเส้นทางสายย่อย ซึ่งแยกออกจากเส้นทางสายหลักไปยังอำเภอ หมู่บ้าน หรือเขตชุมชน รถในหมวด ๑ และหมวด ๔ จึงมุ่งบริการให้กับประชาชนต่างกลุ่มกัน และเมื่อพิจารณาถนัดในหมวด ๔ ซึ่งมีระยะทางวิ่งยาวไกลแล้วเห็นว่า หากให้รถในหมวด ๔ สามารถจอดรับส่งได้ทุกป้ายตลอดเส้นทาง โดยเฉพาะในเขตเมืองซึ่งมีประชาชนหนาแน่นแล้ว ประชาชนที่จะเดินทางระหว่างเมืองและนอกเมืองดังกล่าวจะต้องใช้เวลาในการเดินทางนาน และอาจมีปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสาร ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนและการบริการสาธารณะ อีกทั้งการอนุญาตให้รถหมวด ๔ วิ่งเข้าในเขตเมืองได้ก็ย่อมทับเส้นทางรถของรถหมวด ๑ ด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้รถหมวด ๔ สามารถหยุดรับส่งในเขตเมืองได้เฉพาะเพียงบางจุด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม และเป็น การกำหนดหลักเกณฑ์ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^{๒๙}

^{๒๙} พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง
- (๒) กำหนดจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งไม่ประจำทาง
- (๓) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก
- (๔) กำหนดอัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง
- (๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามมติคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก

และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

การกำหนดตาม (๑) และ (๔) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางแล้วจึงจะใช้บังคับได้ และการกำหนดตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



และมาตรา ๓๑^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ขัดกับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และไม่ใช้การไม่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมอันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเจตจำนงว่า เส้นทางต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบก หมายถึง เส้นทางที่เลี้ยวออกไปจากเทศบาลเพียงเล็กน้อย เป็นเขตพื้นที่ที่มีลักษณะชุมชนหนาแน่นต่อเนื่องจากเขตเมือง มิได้มีความหมายถึงการขยายเส้นทางต่อเนื่องออกจากเขตเทศบาลเพื่อไปรองรับส่วนราชการหรือสถานศึกษาที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล และอยู่ห่างไกลออกไปจากเขตเมือง โดยมิได้คำนึงถึงสภาพพื้นที่ความต่อเนื่องของเขตเมืองและระยะทางที่ห่างกัน และจากข้อเท็จจริงแล้วสภาพพื้นที่ในเขตเทศบาลและเทศบาลนครอุบลราชธานี ไม่มีสภาพความต่อเนื่องของชุมชนและสาธารณูปโภคอื่นไปถึงตำบลบ้านศรีโค อำเภวารินชำราบ อันเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี นั้น เห็นว่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบกไม่ได้อธิบาย

^{๓๐} พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

- (๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง
- (๒) สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
- (๓) ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถและเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน
- (๔) จำนวนที่นั่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุกและวิธีการบรรทุก
- (๕) จำนวนผู้ประจำรถ
- (๖) เส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง
- (๗) อัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง
- (๘) สถานที่หยุดและจอดเพื่อขนถ่ายคน สัตว์ หรือสิ่งของ
- (๙) ที่ที่รถจะต้องหยุดในระหว่างเส้นทาง
- (๑๐) มาตรฐานบริการในการประกอบการขนส่ง
- (๑๑) เวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ
- (๑๒) เวลาทำงานประจำวันในการประกอบการขนส่ง
- (๑๓) สถานที่เก็บ ซ่อม และบำรุงรักษา
- (๑๔) การประกอบกิจการอื่นนอกจากการประกอบการขนส่งประจำทาง
- (๑๕) เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๑) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนด



คำว่าเส้นทางต่อเนื่องไว้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมบริษัท ว. ได้รับอนุมัติให้เดินรถเส้นทาง บ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก และเส้นทางช่วงบ้านธาตุ-สถานีขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี เส้นทางเดิมจึงผ่านอำเภอเมืองอุบลราชธานีและอำเภวารินชำราบที่บ้านธาตุอยู่แล้ว ซึ่งถึงแม้ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจะอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองวารินชำราบ แต่ก็ยังอยู่ในเขตอำเภอวารินชำราบ รวมทั้งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีทำให้เกิดความเจริญขึ้นในบริเวณโดยรอบ ประกอบกับระยะทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติอนุมัติให้ขยายเป็นระยะทางเพียง ๕ กิโลเมตร กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเส้นทางต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์ของกรมการขนส่งทางบกแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเจ็ดไม่อาจรับฟังได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๕/๒๕๕๙)

๔. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

- การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท

เมื่อโครงการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ เพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท มิได้มีที่ตั้งและลักษณะเข้าข่ายโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้ดำเนินการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนให้ทำการสำรวจออกแบบรายละเอียด และศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งตามรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เสนอโดยบริษัทที่ปรึกษาเอกชนข้างต้น ปรากฏว่าได้มีการกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย กรณีจึงต้องถือว่าโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทดังกล่าวได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในบริเวณแนวเขตโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการผ่านหน่วยงานในท้องถิ่นและมีการพบปะประชาชนในระหว่างสำรวจเก็บข้อมูล รวมทั้งได้จัดกิจกรรม



รับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวน ๓ ครั้ง โดยปรากฏหลักฐานลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นโครงการดังกล่าว ดังนั้นเมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนข้างต้นเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต จึงฟังได้ว่ารายงานผลการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นดังกล่าว เป็นรายงานที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเจ็ดคนมีที่พักอาศัยอยู่ในท้องที่ตำบลท่ามะขามและตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลแก่งเสี้ยน ตำบลท่ามะขาม ตำบลปากแพรก ตำบลบ้านเหนือ ตำบลบ้านใต้ ตำบลหนองหญ้า ตำบลเกาะสำโรง อำเภอเมืองกาญจนบุรี และตำบลท่าล้อ ตำบลเขาน้อย อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ตามที่ได้กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งสิ้นผลการบังคับใช้แล้ว อีกทั้งในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นเท็จ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก่อสร้างถนนดังกล่าว เนื่องจากสภาพพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นชุมชนเมืองหนาแน่น มีเส้นทางการคมนาคมที่เพียงพอแล้ว การก่อสร้างถนนดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการก่อสร้างดังกล่าวได้เคยมีการรวมตัวกันร้องคัดค้านที่ศาลากลางจังหวัดกาญจนบุรี พร้อมทั้งเสนอขอให้ยกเลิกโครงการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีก็ได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทราบถึงกรณีการคัดค้านดังกล่าวของประชาชน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วให้ยกเลิกโครงการก่อสร้างดังกล่าวไว้ก่อน และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการยกเลิกโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมข้างต้นอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยังมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม

ที่พิพาท ก็จะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ก่อนด้วย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่พิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^{๑๑} ส่วนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^{๑๒} ซึ่งสิ้นผลใช้บังคับแล้วขณะที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ กับการจัดทำผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรีตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^{๑๓} นั้น มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แม้พื้นที่ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ บางส่วนจะอยู่ในแนวเขตถนนตามผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรีที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^{๑๔} ก็ตาม แต่การสร้างและขยายทางหลวงชนบทเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจราจร สาธารณะทางบก รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่ง อันเป็นกิจการสาธารณสุข โภค ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเพื่อให้การดำเนินกิจการ

^{๑๑} พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าล้อ อำเภอท่าม่วง และตำบลปากแพรก ตำบลบ้านใต้ ตำบลบ้านเหนือ ตำบลท่ามะขาม อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๔ ที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างและขยายทางหลวงชนบท สายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ตอนเลี้ยวเมือง) กับถนนแสงชูโต ซอย ๕๔ รวมทั้งถนนต่อเชื่อม และเพื่อสร้างทางหลวงชนบท สายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ตอนเลี้ยวเมือง) กับทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๓๐๕

^{๑๒} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดห้าปี

ข้อ ๒ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลแก่งเสี้ยน ตำบลท่ามะขาม ตำบลปากแพรก ตำบลบ้านเหนือ ตำบลบ้านใต้ ตำบลหนองหญ้า ตำบลเกาะสาโรจน์ อำเภอเมืองกาญจนบุรี และตำบลท่าล้อ ตำบลเขาน้อย อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๓ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สาธารณะดังกล่าวบรรลุผล รัฐจึงมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์และเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อีกทั้ง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้ตราขึ้นตามกฎหมายที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ จึงต้องฟังว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๘๗^{๓๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับ มาตรา ๕^{๓๔} วรรคสาม และมาตรา ๖^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับประเด็นว่าการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นโครงการที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๗ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

^{๓๔-๓๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนั้นให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ส่วนกิจการใดจะถือว่าเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพที่จะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามบัญชีท้ายประกาศฯ ลำดับที่ ๒๐ กำหนดว่า ประเภทโครงการหรือกิจการ ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ ให้เสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ คือ ๑. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒. พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ๓. พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น ๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว ๔. พื้นที่เขตป่าชายเลนที่ป่าสงวนแห่งชาติ ๕. พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ ๕๐ เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติ ๖. พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศในระยะทาง ๒ กิโลเมตร และ ๗. พื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในระยะทาง ๒ กิโลเมตร จึงเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในคดีนี้ ซึ่งเป็นการเวนคืนเพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท สายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ตอนเลี้ยงเมือง) กับถนนแสงชูโต ซอย ๕๔ รวมทั้งถนนต่อเชื่อม และโครงการก่อสร้างทางหลวงชนบทสายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ตอนเลี้ยงเมือง) กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๐๕ มิได้มีที่ตั้งและลักษณะของโครงการที่เข้าข่ายโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว



สำหรับการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกฎหมายของประชาชนในชุมชน ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนดำเนินโครงการก่อสร้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนให้ทำการสำรวจออกแบบรายละเอียดและศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ปรากฏตามเอกสารรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรี ที่จัดทำโดยกลุ่มออกแบบทางในเขตเมือง สำนักสำรวจและออกแบบ กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม และรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ฉบับสมบูรณ์) งานสำรวจออกแบบรายละเอียดและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรี ของกรมทางหลวงชนบท ซึ่งจัดทำในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเอกสารดังกล่าวมีการกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไขและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย จึงต้องถือว่า โครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทดังกล่าวได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในบริเวณแนวเขตโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทแล้ว และไม่ขัดต่อมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง^{๓๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับข้อ ๕^{๓๗} ข้อ ๘^{๓๘}

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

^{๓๗-๓๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๕ ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ ๗ ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๘ ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๘ ก่อนเริ่มดำเนินการ

ข้อ ๘ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้



และข้อ ๑๑^{๓๙} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรี ที่จัดทำโดยกลุ่มออกแบบทางในเขตเมือง สำนักสำรวจและออกแบบ กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม ระบุว่า คณะทำงานได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการผ่านหน่วยงานในท้องถิ่นและพบประชาชนในระหว่างสำรวจเก็บข้อมูลรวมทั้งได้จัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวม ๓ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่ง เป็นการประชุมเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการให้กับหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สื่อมวลชน และผู้แทนชุมชนที่เกี่ยวข้อง มีผู้เข้าร่วมประชุม ๕๐ คน ครั้งที่สอง เป็นการประชุมในระดับผู้นำชุมชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบตามแนวสายทางที่เกี่ยวข้อง มีผู้เข้าร่วมประชุม ๗๔ คน และครั้งที่สาม เป็นการจัดประชุมเพื่อสรุปผลโครงการซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เทศบาล และผู้นำชุมชน จำนวนทั้งสิ้น ๙๐ คน โดยในการจัดประชุมดังกล่าว ผู้จัดได้มุ่งเน้นการสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของโครงการต่อหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ผู้นำชุมชน หัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กร และประชาชนบางส่วน ซึ่งปรากฏหลักฐานการลงลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของกรมทางหลวงชนบท และไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต กรณีจึงยังไม่อาจฟังได้ว่า รายงานผลการแสดงความคิดเห็นที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นเป็นรายงานเท็จตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ แม้จะได้รับความว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ สิ้นผลบังคับใช้ไปก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตัดสินใจยุติการดำเนินโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว แต่การวินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีผล

^{๓๙} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๑๑ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย



บังคับใช้อยู่ในวันที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในภายหลังห้ามมีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๘)

๕. หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและความชัดเจนของกฎหมาย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖. หลักความได้สัดส่วน

- การยกเลิกการเวนคืนที่ดินซึ่งอยู่ในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนขึ้นใช้บังคับ แม้จะมีการเข้าสำรวจที่ดินแล้ว แต่หากยังไม่มีการตกลงซื้อขายที่ดินและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เจ้าหน้าที่เวนคืนย่อมมีอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริเวณการก่อสร้างในเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้

เมื่อภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับ เจ้าหน้าที่เวนคืนได้เข้าทำการสำรวจที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามอำนาจหน้าที่แล้วพบว่า หากมีการก่อสร้างถนนทางหลวงตามแนวเขตเวนคืนเดิมจะมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินสูงมาก รวมทั้งมีปัญหาในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงปรับลดรูปแบบการก่อสร้างและยกเลิกแนวการเวนคืน อันเป็นการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎรน้อยที่สุด จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงมีผลทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ถูกเวนคืน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จึงไม่ได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเวนคืน และถือไม่ได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เวนคืนเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ ๕ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา โดยเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อนายกเมืองพัทยาเพื่อขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งนายกเมืองพัทยามีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ประสานกับสำนักงานบำรุงทางชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แล้วได้รับแจ้งว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายพัทยา-มาบตาพุด ตอน ๑ Spur Line (ถนนมอเตอร์เวย์) ต่อมา มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป มีกำหนดเวลาใช้บังคับสี่ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรังวัดโฉนดที่ดินแปลงพิพาทเพื่อแบ่งเวนคืนที่ดินส่วนที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน แต่ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ อธิบดีกรมทางหลวงเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ บริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงส่วนดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้จ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกการเวนคืน แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่ได้รับแจ้งว่า การยกเลิกการก่อสร้างดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีระงับการดำเนินการทางธุรกิจไม่ได้เกิดจากการกระทำของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงไม่อาจพิจารณาค่าสินไหมทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปลูกสร้างอาคารในที่ดินแปลงที่ซื้อมาได้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน การจัดเตรียมที่ดิน ดอกเบี้ยจากต้นเงินที่กู้จากธนาคาร ค่าจ้างสถาปนิกและวิศวกร ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการก่อสร้าง ค่าวัสดุก่อสร้าง และค่าเสียหายทางธุรกิจ ซึ่งหากมีการปลูกสร้างอาคารแล้วเสร็จ จะมีรายได้จากการขายหรือให้เช่าที่พักรวมเงิน ๖๗,๔๖๖,๑๘๑.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ย และค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างการฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๙๔๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นได้ว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าไปดำเนินการสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดิน ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ที่แน่นอนตามมาตรา ๙^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หลังจากนั้น จึงจะดำเนินการเพื่อจัดซื้อ และจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน โดยถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์เมื่อมีการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ฉะนั้น ในกรณีที่ มีการสำรวจแล้ว แต่ยังไม่มีการตกลงซื้อขายและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองที่ดิน อธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจในการยกเลิกหรือ แก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างทางหลวงในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามแผนที่ ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนได้เข้าไปดำเนินการ สำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเพื่อดำเนินการจัดซื้อ

^{๔๐-๔๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำกิจการเท่าที่เห็นว่า จำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือ ให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำกิจการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

มาตรา ๑๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการ ที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามกฎหมาย และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



และจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนต่อไปอันเป็นการดำเนินการตามที่มี
มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๖^{๕๓}
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ให้อำนาจไว้ ซึ่งผลการสำรวจ
ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่า บริเวณที่จะดำเนินการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๗
สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ บริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐
ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ เป็นบริเวณแหล่งชุมชนหนาแน่น และที่ดินมีราคาสูง หากทำการก่อสร้างจะทำให้
เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก และเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินสูงมาก
ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาจทำให้การก่อสร้างต้องล่าช้าออกไป
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปรับลดรูปแบบการก่อสร้างโดยยกเลิกการก่อสร้างบริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐
ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ รวมทั้งสะพาน Overpass ข้ามถนนสุขุมวิท และเห็นชอบกับการก่อสร้าง
บริเวณทางแยกเป็นรูปแบบ Directional Ramp ขนาด ๒ ช่องจราจร จากถนนสุขุมวิท เลี้ยวขวา
เข้าสู่ทางหลวงพิเศษ เนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนน้อยกว่า และทำให้งบประมาณในการ
ดำเนินการน้อยลง รวมทั้งไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะลดลงไปแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า การที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับลดรูปแบบการก่อสร้างและยกเลิกแนวการเวนคืนบริเวณดังกล่าวเป็นการ
เลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิด
ประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎร
น้อยที่สุด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้ง การดำเนินการ
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ก็มีใช้กระทำการโดยมีเจตนาหรือกลั่นแกล้งโดยมุ่งประสงค์ต่อผล
ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียวที่จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๕๒} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๘ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงเรื่องการโอน
ไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดง เขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น
ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น
แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น



ตามมาตรา ๔๒๑^{๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเกิดจากการไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างตามแผนงานของผู้ฟ้องคดีได้ อันประกอบด้วยค่าเสียหายที่เป็นค่าซื้อที่ดินซึ่งเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีกู้มาจากธนาคารเพื่อซื้อที่ดินแปลงพิพาทและดอกเบี้ยเงินกู้ โดยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทโดยที่ไม่รู้มาก่อนว่าที่ดินอยู่ในแนวเขตเวนคืน ซึ่งหากจะรู้จะไม่ซื้อที่ดินดังกล่าว นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสำคัญผิดในคุณสมบัติของที่ดินที่ซื้อขายมีผลให้สัญญาซื้อขายดังกล่าวตกเป็นโมฆียะ จึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ขายที่ดินแปลงพิพาทต้องรับผิดชอบต่อกัน ตามมาตรา ๑๕๗^{๔๕} ประกอบกับมาตรา ๑๗๕^{๔๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนค่าจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยและค่าสาธารณูปโภค ก็เป็นการดำเนินการเพื่อรักษาทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเอง จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับค่าเตรียมการก่อสร้าง ค่าจ้างวิศวกร และค่าจ้างออกแบบการก่อสร้าง นั้น ไม่ปรากฏรายละเอียดจำนวนค่าเสียหาย จึงฟังว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอค่าเสียหายส่วนนี้ด้วย นอกจากนี้ การที่อธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงในบริเวณที่ดินแปลงพิพาทมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์เพื่อการก่อสร้างอาคารตามความประสงค์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเวนคืน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการเวนคืนจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๔/๒๕๕๘)

^{๔๔-๔๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่งต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

มาตรา ๑๗๕ โมฆียะกรรมนั้น บุคคลต่อไปนี้จะบอกล้างเสียก็ได้

(๑) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้เยาว์ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว แต่ผู้เยาว์จะบอกล้างก่อนที่ตนบรรลุนิติภาวะก็ได้ ถ้าได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรม

(๒) บุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากการเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถแล้ว หรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี แต่คนเสมือนไร้ความสามารถจะบอกล้างก่อนที่ตนจะพ้นจากการเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถก็ได้ถ้าได้รับความยินยอมของผู้พิทักษ์

(๓) บุคคลผู้แสดงเจตนาเพราะสำคัญผิด หรือถูกกลฉ้อฉล หรือถูกข่มขู่

(๔) บุคคลวิกลจริตผู้กระทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะตามมาตรา ๓๐ ในขณะที่จริตของบุคคลนั้นไม่วิกลแล้ว

ถ้าบุคคลผู้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะถึงแก่ความตายก่อนมีการบอกล้างโมฆียะกรรม ทายาทของบุคคลดังกล่าวอาจบอกล้างโมฆียะกรรมนั้นได้

มาตรา ๔๒๑ การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย



บทที่ ๒

คดีปกครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑. การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อในระหว่างอายุสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น ผู้รับสัมปทานยังไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติและชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามเงื่อนไขที่สัญญาสัมปทานดังกล่าวกำหนด แล้วต่อมาปรากฏว่า ได้มีการออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ขึ้นมาใช้บังคับโดยมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบกรมป่าไม้ข้างต้น กรณีย่อมทำให้สัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นดังกล่าวต้องตกอยู่ในบังคับของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชฉบับนี้แทน การที่ในเวลาต่อมาหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดังกล่าว เมื่อผู้รับสัมปทานมายื่นขออนุญาตเข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติย่อมมิใช่เป็นการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่ผู้รับสัมปทานแต่อย่างใด ทั้งนี้ งานดูแลรักษาและป้องกันการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศตามธรรมชาติไม่อาจเปรียบเทียบเชิงปริมาณตามขนาดพื้นที่ ระยะเวลาสัมปทาน หรือมูลค่าสัมปทานได้ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดังกล่าวตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดังกล่าว ซึ่งเป็นการเรียกเก็บเพียงครั้งเดียว รายสัมปทานละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ตลอดอายุสัมปทานในลักษณะเหมาจ่ายเท่ากันทุกรายด้วยอัตราเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับก่อน ๆ ย่อมมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลด่านสวี อำเภอสวี จังหวัดชุมพร บนพื้นที่เกาะยุงและเกาะมัดหวาย โดยต้องเสียเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ผู้ให้สัมปทาน เป็นเงินจำนวน ๓๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองชุมพร

จังหวัดชุมพร บนพื้นที่เกาะง่ามน้อยและเกาะง่ามใหญ่ โดยต้องเสียเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ผู้ให้สัมปทาน เป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญา สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำขออนุญาต เข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาต ให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ ต่อมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะชุมพร ได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นเงิน รายละเอียด ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสือโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งว่าได้มีการออกระเบียบ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่น เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เก็บค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตรายสัมปทานละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปรับใบอนุญาต เก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติและชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามจะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดชุมพร พิจารณาเพิกถอนสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นของผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงได้นำเงินไปชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำนวนรายละเอียด ๕๐๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือแจ้งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ประกาศและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติฯ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อเก็บรังนกอีแอ่นเป็นเงินรายละเอียด ๕๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ร่วมกัน คืนเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๑๑ ของสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นทั้งสองฉบับที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำไว้กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร กำหนดว่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามสัญญาฉบับนี้แล้ว ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ ดังต่อไปนี้... ๑๑.๒ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งข้อ ๙ ของระเบียบกรมป่าไม้ดังกล่าว กำหนดว่า อธิบดีกรมป่าไม้ อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยให้ประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนแจ้งให้ผู้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นทราบ



เป็นการล่วงหน้าก่อน ทั้งนี้ อธิบดีกรมป่าไม้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๑๓)^๑ มาตรา ๑๘^๒ และ มาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ประกอบข้อ ๙ ของระเบียบกรมป่าไม้ ดังกล่าวออกประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาต ให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ฉบับลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ กำหนดค่าธรรมเนียมในการอนุญาตเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อเก็บรังนกอีแอ่น อัตรารายสัมปทานละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท และกำหนดค่าตอบแทน การอนุญาตในอัตราร้อยละ ๑๐ ของรายได้ที่เก็บรังนกอีแอ่นได้จากเกาะในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ข้างต้นแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ อีกด้วย แม้ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะได้ออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาต เก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติฯ ขึ้น โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ทำให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาต ให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติตามข้อ ๙ ของระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติฯ ถูกยกเลิก

^{๑-๓} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘ บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

มาตรา ๒๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการ หรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับบริการที่ได้รับอนุญาต ให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวงระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่ เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๘ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการ บำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

ไปก็ตาม แต่ข้อ ๑๐^๕ ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติดังกกล่าวกำหนดว่า เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสัมปทานในอัตรา ๕๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างอายุสัญญาก่อนหน้าการออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติดังกกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังมีได้รับอนุญาตให้เข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติและชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติฯ จึงมีผลทำให้สัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นของผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งอยู่ในระยะเวลาที่ได้รับสัมปทานในขณะที่ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติฯ มีผลใช้บังคับ ต้องตกอยู่ในบังคับและมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ต้องปฏิบัติตาม นับแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ตามข้อ ๒^๕ ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติดังกกล่าว และต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบถึงอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายละเอียด ๕๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติดังกกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และเมื่อพิจารณาจากข้อ ๓^๖ ประกอบข้อ ๑๐ ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติดังกกล่าว จะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับนี้มีผลเป็นการยกเลิกประกาศกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ฉบับลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ซึ่งอยู่ในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับอนุญาตตามสัญญาสัมปทาน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หลังจากที่ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติดังกกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้กฎหมายที่มีผลอยู่ในขณะที่พิจารณาอนุญาต มิใช่เป็นการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังไปในทางที่เป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด และกรณีพิพาทเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง จึงมีต้องด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นกรรมตามมาตรา ๔ วรรคสาม (๒)^๗ และ (๕)^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นกรรม

^{๕-๖} ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๑๐ เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายสัมปทานในอัตรา ๕๐๐,๐๐๐ บาท

^{๗-๘} พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบการการค้า หรือวิชาชีพ หรือในสัญญาสำเร็จรูป หรือในสัญญาขายฝากที่ทำให้ผู้ประกอบการการค้า หรือวิชาชีพ หรือผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป หรือผู้ซื้อฝากได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควร เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นกรรม และให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นกรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

ในกรณีที่มีข้อสงสัย ให้ตีความสัญญาสำเร็จรูปไปในทางที่เป็นคุณแก่ฝ่ายซึ่งมิได้เป็นผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูปนั้น



พ.ศ. ๒๕๔๐ คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติรายละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษา พัฒนาพันธุ์ นกอีแอ่น และรังนกอีแอ่น การตรวจสอบ ควบคุม ตรวจสอบ การเข้าเก็บรังนกอีแอ่นของผู้รับสัมปทาน ให้ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายของราชการ และไม่ให้ผู้รับสัมปทานกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำร้ายหรือทำลายสภาพสมดุลของธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อันอาจมีผลกระทบต่อ นกอีแอ่น รังนกอีแอ่น และสภาพธรรมชาติโดยรวมของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานเชิงคุณภาพ ในการดูแลรักษาและป้องกันการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศตามธรรมชาติทั้งระบบตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ จึงไม่อาจเปรียบเทียบเชิงปริมาณตามขนาดพื้นที่ ระยะเวลาสัมปทาน หรือมูลค่าสัมปทาน และจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งรับอนุญาตให้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติทุกรายเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอนุมัติ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดอัตราและ วางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนได้โดยเงินรายได้ดังกล่าว ให้เก็บไว้เพื่อจ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รายสัมปทานละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ก็เป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพียงครั้งเดียวตลอดอายุ สัญญาสัมปทานและเป็นอัตราที่เรียกเก็บมาตั้งแต่ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนด อัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไป ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองจะได้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นในคดีนี้ โดยยังคงเป็นอัตราเดียวกันที่ใช้เรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในลักษณะเหมาจ่าย รายสัมปทานละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท เท่ากัน จึงมีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการ บำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วย

ข้อตกลงที่มีลักษณะหรือมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่สัญญาจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เป็นข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ข้อตกลงให้ต้องรับผิดชอบหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ข้อตกลงให้สิทธิคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือกำหนดให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระ ที่เป็นอยู่ในเวลาทำสัญญา

ฯลฯ ฯลฯ



การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๗/๒๕๕๘)

การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทภายหลังการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยทำกินในบริเวณพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จะต้องเป็นบุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการปลูกสร้างบ้านพักอาศัยพร้อมก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ในที่ดินดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ลูกจ้างของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ครอบครองดูแลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ แทนเจ้าของ อันมีฐานะเป็นตัวแทนเชิดของเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่แท้จริง ซึ่งได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติทับลานหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ กรณีไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอชาติ จังหวัดปราจีนบุรี จำนวน ๓ แปลง โดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) ได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ บนที่ดินดังกล่าว ต่อมา หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) พร้อมด้วยคณะเจ้าหน้าที่ได้จับกุมนาย ว. ซึ่งเป็นคนงานและลูกจ้างของผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวหาว่า นาย ว. ร่วมกับนายจ้างกระทำความผิดอาชญาฐานบุกรุกปรับพื้นที่ป่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้นาย ว. ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติทับลานหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม นาย ว. ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า ตนมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างไม่ได้เป็นผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและการก่อสร้างไม่ได้เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เนื่องจาก



เป็นพื้นที่ที่มีการอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่อาศัยได้ ตลอดจนคดีนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ ตนจึงยังไม่มีความผิดแต่อย่างใด ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ (ปราจีนบุรี) ได้พิจารณาแล้ว ยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรนาดี ได้จับกุมผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน กั้นสร้าง แผ้วถาง และเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตผืนปรมนให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ได้ตามมติที่ประชุมคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๐ การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถเข้าไปดูแลพืชผลและเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งตามประกาศอุทยานแห่งชาติทับลาน ฉบับลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๘๘๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ ตำบลแก่งดินสอ กิ่งอำเภอนาดี อำเภอกบินทร์บุรี ตำบลบ้านนา อำเภอกบินทร์บุรี ตำบลบ้านแก่ง ตำบลโคกปีบ ตำบลท่าแยง อำเภอสระแก้ว และตำบลหนองน้ำใส ตำบลช่อกลุ่ม อำเภอดงนาคร จังหวัดปราจีนบุรี ภายในเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ต่อมา ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้หิน ตำบลโคกกระชาย อำเภocrบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ซึ่งการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลานดังกล่าวได้มีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติไว้ท้ายกฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกา



ตามมาตรา ๖ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเจ้าหน้าที่ได้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและสำเนาพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการประกาศกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พร้อมคณะเจ้าหน้าที่ได้ร่วมกันตรวจสอบปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้รวมถึงพื้นที่พิพาทซึ่งเป็นสวนยางพาราตามที่นาย ว. ผู้ดูแลสวนยางพาราได้นำเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแนวเขตรอบพื้นที่สวนยางพาราที่ตนเป็นผู้ดูแลจำนวน ๑๒ จุด ด้วยเครื่องมือวัดระบบ จี พี เอส เพื่อหาค่าพิกัดและเมื่อนำค่าพิกัดมาตรวจสอบพบว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ครอบครองที่ดินพิพาทต่อเนื่องมาจากนาย พ. ผู้ครอบครองเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้ทำการปลูกพืชสวนพืชไร่ รวมถึงปลูกสร้างบ้านพักโดยได้รับทะเบียนบ้านเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. ๕ ซึ่งมีใช้หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า นาย พ. ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงฟังไม่ได้ว่า นาย พ. ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และแม้ นาย พ. จะได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘๘๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ใช้บังคับก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่า นาย พ. ได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอท้องที่อ้างว่าตนมีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ จึงถือได้ว่า นาย พ. สละสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๑๒^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้

^๙ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^{๑๐} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงกรม

^{๑๑} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น



ที่ดินพิพาทเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จึงชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินพิพาทต่อจากนาย พ. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเช่นกัน สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มีวัตถุประสงค์ในการสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ โดยกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และสัตว์ที่มีคุณค่าหายาก จึงยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าวไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่ออนุรักษ์และการพัฒนา อย่างยั่งยืน โดยในกรณีที่ผลการตรวจพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัยทำกินหลังวันประกาศ สงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ครั้งแรก ให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และอื่น ๆ ถ้ามีการกระทำใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และหรือขยายที่อยู่อาศัยทำกินเพิ่มเติมหรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าหรือสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และหรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หากยังไม่สามารถดำเนินการ ได้ทันที ให้ควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ดังนั้น จึงต้องถือเอา ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ ณ วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวเป็นเกณฑ์ กรณีของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินพิพาทได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอุทยาน แห่งชาติทับลาน โดยไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดี ทำการปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ บนที่ดินดังกล่าว อันเป็นเหตุให้มี สิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากเดิม การครอบครองที่ดินพิพาท ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการ สำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๑๒} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า



ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีได้มีคำสั่งต่อผู้ฟ้องคดีผู้เป็นเจ้าของบ้าน และสิ่งปลูกสร้างที่แท้จริง โดยได้สั่งต่อนาย ว. ซึ่งเป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคดีแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นาย ว. เป็นผู้ครอบครองดูแลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทแทนผู้ฟ้องคดี นาย ว. จึงมีฐานะเป็นตัวแทนเขตของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘๒๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องผูกพันต่อผลของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวโดยชอบแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ให้นาย ว. ลูกจ้างผู้เป็นตัวแทนเขตของผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติ ทับลาน หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณียอมฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๘/๒๕๕๘)

เนื้อความตามมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กำหนดจำนวนโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยายหรือที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง แต่ปรากฏว่าในการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดท้องที่ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ กระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน การออกประกาศดังกล่าวย่อมไม่ชอบ

^๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติ ผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่ง เสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการ เสียเองนั้น

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๒๑ บุคคลผู้ใดเขตบุคคลอีกคนหนึ่งออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี รู้แล้วยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เขตตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี ท่านว่าบุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้สุจริตเสมือนว่าบุคคล อีกคนหนึ่งนั้นเป็นตัวแทนของตน



ด้วยรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเพื่อตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินที่ออกโดยอาศัยประกาศดังกล่าว เป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองมีภูมิลำเนาและพักอาศัยอยู่บ้านทองกลางพัฒนา หมู่ที่ ๑๙ ตำบลพังเทียม อำเภอพระทองคำ (อำเภอโนนไทย เดิม) จังหวัดนครราชสีมา ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยอาศัยน้ำที่กักเก็บไว้ในสระ ป่อ ห้วย หนอง คลอง บึง เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเพาะปลูก ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ซึ่งประกาศดังกล่าวกำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินทั้งหมด ๕ จังหวัด โดยกำหนดให้บ้านโนนไพล ตำบลพังเทียม อำเภอโนนไทยเป็นหนึ่งในท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองเห็นว่า ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวออกโดยฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๔ เนื่องจากบ้านโนนไพล หมู่ที่ ๒ ไม่เคยทำเหมืองเกลือมาก่อน เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร และเป็นพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค อีกทั้ง สภาพภูมิประเทศของบ้านโนนไพล หมู่ที่ ๒ มีระดับพื้นที่สูงกว่าบ้านทองกลาง หมู่ที่ ๖ และบ้านทองกลางพัฒนา หมู่ที่ ๑๙ การกำหนดให้บ้านโนนไพลเป็นท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน จะทำให้น้ำเสียจากการทำเกลือไหลลงสู่ลำรางสาธารณะและไร่นา รวมทั้งกระจายสู่พื้นที่บ้านทองกลางและบ้านทองกลางพัฒนาซึ่งเป็นพื้นที่การเกษตร ส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง ไร่นาที่เคยอุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป ไม่สามารถประกอบอาชีพตามปกติสุขและไม่สามารถใช้น้ำในการอุปโภค บริโภคได้อีก นอกจากนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยังได้ออกหลักเกณฑ์การพิจารณาและเงื่อนไขการอนุญาตโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินที่ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองและชาวบ้านเคยร้องเรียนและคัดค้านการขออนุญาตไว้ และยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกใบอนุญาตให้กับโรงงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔



และเพิกถอนประทานบัตรเหมืองแร่และใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ออกให้แก่โรงงาน จำนวน ๑๐ แห่ง ที่ออกโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๔ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ และกำหนดมาตรการควบคุมการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน กล่าวคือ พื้นที่ที่จะอนุญาตต้องเป็นพื้นที่ ซึ่งเคยมีการผลิตเกลืออยู่เดิม หรือมีความเหมาะสมในด้านแหล่งน้ำใต้ดิน แหล่งน้ำผิวดิน และไม่เป็นแหล่งเกษตรกรรม โดยห้ามทำเหมืองเกลือในเขตพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร และพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และเพื่อการเกษตร กำหนดให้การผลิตเกลือสินเธาว์ เป็นอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ใช้เทคโนโลยีอันไม่เกิดผลเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม แต่ให้ทำได้เฉพาะ ในท้องที่นอกเขตหวงห้ามข้างต้น และห้ามประกอบกิจการผลิตเกลือสินเธาว์ด้วยวิธีการอื่นใด ที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากจังหวัดให้เป็นพื้นที่ทำเกลือ โดยวิธีสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ หากมีการคัดค้านหรือร้องเรียนในพื้นที่ใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชะลอการพิจารณาอนุญาตจนกว่าทางจังหวัดจะสามารถหาข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับของราษฎร ในท้องที่นั้นได้ การดำเนินการทำเกลือและสูบน้ำเกลือจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและมาตรการ ควบคุมอย่างเคร่งครัด และให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็น ประกอบการอนุญาตด้วย จึงเป็นมติที่กำหนดเพียงหลักการ แนวทางปฏิบัติ และเงื่อนไขในการ พิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือ ขึ้นมาจากใต้ดินเท่านั้น ส่วนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ได้กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ทั้งหมด ๕ จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดหนองคาย และจังหวัดอุดรธานี สำหรับจังหวัดนครราชสีมาได้กำหนดให้บ้านโนนไพล ตำบลพังเทียม อำเภอโนนไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นอำเภอพระทองคำ) เป็นหนึ่งในท้องที่ ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ซึ่งเป็นกรณี ที่มีการกำหนดท้องที่ใดท้องที่หนึ่งที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่อนุญาตให้ตั้ง หรือขยายซึ่งมีเนื้อหาแตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ประกาศข้างต้นจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ ที่รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๓ (๑)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น

^{๑๔} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒

มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังต่อไปนี้



เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนการประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำประกาศดังกล่าวส่งไปให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่ระบุไว้ในประกาศ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำประกาศฉบับดังกล่าวลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๔ โดยให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมิได้นำประกาศฉบับดังกล่าวเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงไม่ชอบด้วยรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินฯ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินที่ออกให้แก่โรงงานต่าง ๆ จำนวน ๑๐ แห่ง ซึ่งเป็นการออกใบอนุญาตโดยอาศัยประกาศดังกล่าว จึงเป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินฯ เฉพาะข้อ ๒.๓ ที่กำหนดให้บ้านโพธิ์พล ตำบลพังเทียม อำเภอโนนไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นอำเภอพระทองคำ) จังหวัดนครราชสีมา เป็นท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์และโรงงานสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ตั้งแต่วันที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๔ และให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของโรงงานต่าง ๆ จำนวน ๑๐ แห่ง ตามหมายเลขทะเบียนโรงงานดังนี้ ทะเบียนโรงงานเลขที่ ๓-๑๐๓(๑)-๒/๓๖ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๖/๓๘ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๑/๔๑ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๒/๔๑ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๑/๓๖ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๕/๓๖ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๑/๔๐ นม, จ๓-๑๐๓(๑)-๒/๔๐ นม, จ๓-๑๐๓(๔)-๑/๔๒ นม และเลขที่ จ๓-๑๐๓(๑)-๑/๓๙ นม ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่อนุญาต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘๘/๒๕๕๙)

(๑) กำหนดจำนวนโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิด ที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยายหรือที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



๒. การออกคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร มีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร และมีระยะห่างจากปากบ่อดินถึงแนวเขตที่ดินข้างเคียงห้าเมตร ซึ่งน้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดิน การขุดดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อปรากฏว่าผู้ทำการขุดดินมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายข้างต้น ย่อมถือว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงอาจได้รับความเสียหายจากการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ หากเห็นว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดิน ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลหยุดทำการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินตามที่เห็นสมควร เมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดอยู่ที่ตำบลวังพิกุล อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก นาง ณ. (ผู้ร้องสอด) ได้ทำการขุดดินในที่ดินข้างเคียงติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะลาดเอียงและลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร มีพื้นที่ปากบ่อดินกว้างประมาณ ๗๔ เมตร ยาวประมาณ ๓๐๐ เมตร และมีระยะห่างจากขอบบ่อดินถึงเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ๕ เมตรซึ่งน้อยกว่าสองเท่าของระดับที่ลึกที่สุดของขอบบ่อดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ โดยมีได้แจ้งการขุดดินดังกล่าวต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลวังพิกุล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบที่พิพาทและให้ใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมการขุดดินของผู้ร้องสอดให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ร้องสอดมาดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ร้องสอดมิได้ดำเนินการตามคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า กรณีร้องเรียนอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมการขุดดินของผู้ร้องสอดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดจัดการแก้ไขการขุดดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้องสอดได้ทำการขุดดินโดยมีลักษณะลาดเอียงและลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร มีพื้นที่ปากบ่อดินกว้างประมาณ ๗๔ เมตร ยาวประมาณ ๓๐๐ เมตร ซึ่งเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร และมีระยะห่างจากขอบบ่อดินถึงเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ๕ เมตรซึ่งน้อยกว่าสองเท่าของระดับที่ลึกที่สุดของขอบบ่อดิน การขุดดินของผู้ร้องสอดจึงอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการขุดดินและการถมดินฯ และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องควบคุมให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนที่อาจมีการพังทลายของดินและสิ่งปลูกสร้าง และเพื่อให้การขุดดินหรือถมดินในเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องสอดทำการขุดดินโดยไม่ได้แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับแจ้งตามแบบที่กำหนด จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ และการที่ผู้ร้องสอดไม่ได้แสดงแบบแปลนรายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ตามข้อ ๔^{๑๗} ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดินฯ และไม่มีข้อเท็จจริงว่า การจัดการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างมีการรับรองของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ

^{๑๖} พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๑๗ ผู้ใดประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยยื่นเอกสารแจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (๑) แผนผังบริเวณที่ประสงค์จะทำการขุดดิน
- (๒) แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ดินบริเวณข้างเคียง
- (๓) รายการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖
- (๔) วิธีการขุดดินและการขนดิน
- (๕) ระยะเวลาทำการขุดดิน
- (๖) ชื่อผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๗) ที่ตั้งสำนักงานของผู้แจ้ง
- (๘) ภาวะผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการขุดดิน
- (๙) เอกสารและรายละเอียดอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} กฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ การขุดดินที่มีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร ต้องมีแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ไม่ต่ำกว่าระดับสามัญวิศวกร ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร



วิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ตามข้อ ๗^{๑๙} ของกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๐^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ อีกด้วย พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ร้องสอดย่อมถือว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของที่ดินข้างเคียงอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินของผู้ร้องสอดตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายข้างต้นมีอำนาจหน้าที่สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่พิพาท และรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งหากเห็นว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดินนั้น ก็ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดทำการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดิน ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๒๒} มาตรา ๓๐^{๒๓} และมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอ ในเรื่องหยุดการขุดดิน และผู้ร้องสอดได้ดำเนินการป้องกันการพังทลายของดินโดยทำคั่นดิน และทำการขุดดินจากปากบ่อดินมีความลาดเอียงที่ไม่น่าจะเกิดอันตรายกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าการจัดการป้องกันการพังทลายของดินมีการรับรองโดยผู้ได้รับใบอนุญาต

^{๑๙} กฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๗ การขุดดินที่มีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร ปากบ่อดินจะต้องห่างจากแนวเขตที่ดินของบุคคลอื่นหรือที่สาธารณะเป็นระยะไม่น้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดินที่จะขุด เว้นแต่จะได้มีการจัดการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับรองของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร

^{๑๙-๒๓} พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๐ ผู้ขุดดินตามมาตรา ๑๗ ต้องทำการขุดดินให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา ๖

มาตรา ๒๙ ผู้ใดได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดิน อันไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๗ มีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินนั้นได้

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่ขุดดิน หรือถมดินและรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดิน หรือถมดินนั้น ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่มีการขุดดินตามมาตรา ๑๗ หรือการถมดิน ตามมาตรา ๒๖ ว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการ และให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือตัวแทน หรือเจ้าของที่ดินอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการขุดดินหรือการถมดินได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีคำสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดิน หยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร กรณีไม่อาจถือเป็นเหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ควบคุมดูแลให้ผู้ร้องสอดทำการขุดดินตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวงกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องสอดหยุดทำการขุดดินจนกว่าผู้ร้องสอดจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจัดการแก้ไขการขุดดินของผู้ร้องสอดโดยออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดนำดินมาถมในที่ดินบริเวณพิพาทด้านที่มีแนวเขตติดกับด้านที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ระยะห่างจากปากบ่อดินถึงแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะไม่น้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดินที่ขุดตามนัยข้อ ๗ ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดินฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๒/๒๕๕๘)

กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ผุพังขาดสำรวจแร่ตามอาชญาบัตรและทำเหมืองแร่เต็มทั้งแปลง การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ในที่ดินบริเวณดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น แม้อายุตามประทานบัตรของผู้ถือประทานบัตรจะยังไม่สิ้นสุดลงในวันที่มีการประกาศพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ แต่การที่ผู้ถือประทานบัตรไม่ได้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเข้าดำเนินการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้ถือประทานบัตรย่อมไม่อาจเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติตามอาชญาบัตรหรือประทานบัตรซึ่งยังไม่สิ้นอายุลงในขณะนั้นได้ ทั้งนี้ การประกาศเขตพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ทำให้พื้นที่นั้นมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมาย มิใช่พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมที่กรมป่าไม้จะต้องกันพื้นที่ออกให้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการกันพื้นที่ตามประทานบัตรดังกล่าวออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ซีไลต์และดีบุก โดยเป็นผู้ถือประทานบัตรเหมืองแร่ จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ ประทานบัตรที่ ๘๒๐๑/๑๐๐๖๗ ประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๐/๑๓๕๒๗ ประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๑/๑๓๕๓๐ และประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๒/๑๓๕๓๑ ซึ่งรับโอนมาจากบริษัท ศ.



โดยพื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรทั้งสิ้นฉบับ ตั้งอยู่ในเขตตำบลสันสลี อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย และอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ลาวฝั่งขวาตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗๘ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินป่าแม่ลาวฝั่งขวา ป่าแม่ส้าน และป่าแม่ใจ ในท้องที่ตำบลแม่สรวย ตำบลแม่พริก ตำบลศรีถ้อย ตำบลท่าก้อ อำเภอแม่สรวย ตำบลธารทอง ตำบลทรายขาว ตำบลสันกลาง ตำบลป่าหุง ตำบลม่วงคำ ตำบลแม่เย็น อำเภอพาน ตำบลสันสลี ตำบลเวียง ตำบลบ้านโป่ง ตำบลป่าจั่ว ตำบลหัวฝาย อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย และตำบลป่าแฝก ตำบลเจริญราษฎร์ ตำบลศรีถ้อย ตำบลแม่สุก อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ป่าขุนวัง แปลงที่สอง ป่าขุนวัง แปลงที่สาม ป่าขุนวัง แปลงที่หนึ่ง ป่าแม่โป่ง และป่าแม่งาวฝั่งซ้าย ในท้องที่ตำบลทุ่งฮั่ว ตำบลวังเหนือ ตำบลวังใต้ ตำบลร่องเคาะ อำเภอวังเหนือ และตำบลบ้านร้อง อำเภองาว จังหวัดลำปาง และป่าแม่ต้า ป่าแม่นาเรือ ในท้องที่ตำบลบ้านใหม่ ตำบลท่าจำปี ตำบลบ้านต้า ตำบลบ้านต่อม ตำบลบ้านสาง ตำบลบ้านต๋อน ตำบลแม่นาเรือ อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยทรัพยากรธรณีจังหวัดเชียงรายมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีถือประทานบัตรทั้งสิ้นฉบับ แต่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ ให้ความเห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อทำประโยชน์ ในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กรมป่าไม้ และสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ประชุมร่วมกันและมีมติให้กรมป่าไม้พิจารณาพื้นที่แหล่งแร่ คำขอประทานบัตรและประทานบัตรตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดส่งให้กรมป่าไม้ เฉพาะพื้นที่ ที่ไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำชั้น ๑ ตามผลการจำแนก ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำแล้วเท่านั้น จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรณีและพื้นที่ป่าไม้ตามที่กระทรวงเกษตร และสหกรณ์เสนอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม ซึ่งรวมถึงเขตพื้นที่ในจังหวัดเชียงรายด้วย อย่างไรก็ตาม จังหวัดเชียงรายได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๐/๑๓๕๒๙ และประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๒/๑๓๕๓๑ โดยให้เหตุผลว่า การอนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติสิ้นสุดลงแล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดที่ดินบริเวณดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่มีกรื่อยื่นคำขออนุญาต ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) ประกอบมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอต่อยุประทานบัตรเหมืองแร่ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๐/๑๓๕๒๙ ประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๑/๑๓๕๓๐ และประทานบัตรที่ ๑๖๓๑๒/๑๓๕๓๑ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการต่ออายุประทานบัตรเหมืองแร่ให้ได้ เนื่องจากพื้นที่



ที่ขออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ลาวฝั่งขวา และยังไม่ได้กันพื้นที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันแนวเขตแหล่งแร่ออกจากเขตป่าอนุรักษ์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่ออายุประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือประทานบัตรเหมืองแร่ จำนวน ๔ ฉบับ โดยได้รับโอนมาจากบริษัท ศ. ซึ่งบริษัท ศ. ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แต่เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณที่ได้รับประทานบัตรทั้งสิ้นฉบับเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติเต็มทั้งแปลง การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ภายในเขตพื้นที่ดังกล่าวจากเดิมซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงต้องเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติแทน ดังนั้น แม้อายุตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นฉบับจะยังไม่สิ้นสุดลงในวันที่มีการประกาศพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติได้นั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน โดยการยื่นคำขอตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นมิอำนาจอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเข้าดำเนินการตามบทบัญญัติข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติตามอาชญาบัตรหรือประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีซึ่งยังไม่สิ้นอายุลงในขณะนั้นได้

^{๒๔} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา



การที่พื้นที่ผูกขาดสำรวจแร่ตามอาชญาบัตรและทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับได้ถูกประกาศเขตพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมาย มิใช่พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมที่กรมป่าไม้จะต้องกันพื้นที่ออกให้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ แต่อย่างใด อีกทั้งการที่จะกันพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าวหรือไม่ มิได้มีผลกระทบต่อสิทธิตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิอยู่เช่นเดิมตามมาตรา ๓๐^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แม้ว่าสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดเชียงรายจะประสานงานและติดตามเรื่องที่จะขอให้กรมป่าไม้กันพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประทานบัตรทั้งสองฉบับอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการกันพื้นที่ออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และจะต้องมีการกันพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงจะขอต่ออายุประทานบัตรหรือเข้าดำเนินกิจการเหมืองแร่ได้ตามเดิมก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ประกอบการ ทำเหมืองแร่ที่จะนำมากล่าวอ้างเพื่อไม่ต้องดำเนินการยื่นคำขออนุญาตตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการกันพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๘/๒๕๕๙)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะอนุญาตให้เอกชนจัดทำโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และแสดงความคิดเห็น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสียก่อน

เมื่อการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการปรากฏว่า มีผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นเพียง ๒๑๖ ราย

^{๒๕} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๓๐ โบนุญาต อาชญาบัตร และประทานบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา ๖ ใช้บังคับให้คงใช้ต่อไป เพียงเท่าที่กำหนดอายุของใบอนุญาต อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือสัมปทานนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาต อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือสัมปทานดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) ก่อน



จากประชาชนในพื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๔,๘๐๐ ราย กรณียอมเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่ ประกอบกับแบบสอบถามความเห็นของประชาชนมีลักษณะปิด โดยมีคำตอบให้เลือกเพียง เห็นด้วยมาก เห็นด้วย และเห็นด้วยน้อยเท่านั้น ไม่มีตัวเลือกคำตอบว่า ไม่เห็นด้วย กรณียอมถือไม่ได้ว่ามีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งเป็นผู้เอาใจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างรอบด้านแล้ว ดังนั้น การที่ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการด้วยเหตุผลว่า การจัดประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งหลังซึ่งมีตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบให้ก่อสร้างโรงงานตามโครงการดังกล่าว จึงยอมเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลประกอบการพิจารณาแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนมีโครงการผลิตชิ้นไม้สับและแปรรูปวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในพื้นที่ โดยการแปรรูปไม้ท่อน ต้นกระดาง ให้เป็นชิ้นไม้สับเพื่อขายภายในประเทศ และส่งออกไปยังต่างประเทศ พร้อมทั้งแปรรูปวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเป็นเชื้อเพลิงให้กับโครงการรับซื้อวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาผลิตไอน้ำและกระแสไฟฟ้า ในพื้นที่บ้านโคกกะเทียม หมู่ที่ ๕ ตำบลโคกกะเทียม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แจ้งข้อมูลโครงการดังกล่าว และได้เชิญประชุมรับฟังความคิดเห็นชุมชนในโครงการดังกล่าว รวมทั้งได้ปิดประกาศกำหนดการประชุมและติดตั้งป้ายขนาดใหญ่เพื่อประชาสัมพันธ์โครงการให้ทราบ ทั้งนี้ ปรากฏว่ามีประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทั้งสิ้น ๒๑๖ ราย จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม ๑๘๐ ราย โดยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการและมาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมของโครงการ ผลปรากฏว่า เห็นด้วยมาก จำนวน ๑๒๕ ราย เห็นด้วย จำนวน ๕๕ ราย และไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ซึ่งคำนวณเป็นร้อยละได้ว่า เห็นด้วยร้อยละ ๖๙ และไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓๑ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีและบริษัท ศ. ได้มีหนังสือแจ้งผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและขออนุญาตดำเนินการตามโครงการต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจัดให้มีการชี้แจงต่อชุมชน โดยเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เข้าร่วม ที่ประชุมได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับสัดส่วนของผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นเรื่องดังกล่าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากประชากรของตำบลโคกกะเทียมมีจำนวนกว่า ๔,๘๐๐ คน แต่มีผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยผู้ฟ้องคดีเพียง ๒๑๖ ราย และมีผู้ตอบแบบสอบถามเพียง ๑๘๐ ราย อันอาจเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ที่มีได้เข้าร่วมรับฟัง

ความคิดเห็น ที่ประชุมจึงมีมติไม่ยินยอมให้ก่อสร้างโรงงานตามโครงการดังกล่าว ต่อมา สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกเกาะเทียมได้ประชุมพิจารณาเรื่องการขออนุญาตดำเนินโครงการของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติเอกฉันท์ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินโครงการผลิตชิ้นไม้สับและแปรรูปวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในพื้นที่ และมีหนังสือแจ้งมติข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งตามมติดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีมีแผนงานในการจัดทำโครงการผลิตชิ้นไม้สับและแปรรูปวัสดุเพื่อขายภายในประเทศและส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยโครงการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินไม่เป็นไปตามที่ระบุการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังเมืองรวมของพื้นที่ตำบลโคกเกาะเทียม ที่กำหนดเป็นพื้นที่ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม โดยมีพื้นที่รอบข้างโครงการเป็นพื้นที่ทำนาข้าวและประชาชนในพื้นที่ประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก เมื่อโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตดำเนินการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องใช้เครื่องจักรในกระบวนการผลิตซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ก่อนการอนุญาตผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลคำชี้แจงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๕๗^{๒๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตพื้นที่ตามมาตรา ๖๗ (๗)^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

^{๒๗} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑) ๑

๑) ๑



เพื่อดำเนินการเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อเนกมัย หรือวิถีชีวิตในชุมชน และเกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ก่อนเริ่มดำเนินโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จัดให้มีการประชุมผู้นำชุมชนโดยเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังคำชี้แจงการจัดทำโครงการ โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ประชาชนที่สนใจ และได้เชิญตัวแทนจากผู้ฟ้องคดีและตัวแทนจากบริษัท ศ. เข้าร่วมประชุม ในการประชุมได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการตั้งโรงงานในพื้นที่ในหลายประเด็น ซึ่งที่ประชุมได้มีการลงมติไม่เห็นชอบให้ก่อสร้างโรงงาน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อดีข้อเสียเกี่ยวกับโครงการผลิตชิ้นไม้สับและแปรรูปวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว และแม้ว่าต่อมา ผู้ฟ้องคดีจะได้ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหมู่ที่ ๑ ถึงหมู่ที่ ๕ โดยมีประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ๒๑๖ ราย แต่จะเห็นได้ว่า จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นมีสัดส่วนที่ต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนประชาชนที่มีอยู่ในตำบลโคกกะเทียม หมู่ที่ ๑ ถึงหมู่ที่ ๙ ซึ่งมีประมาณ ๔,๘๐๐ คน อีกทั้ง แบบสอบถามของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะปิด โดยคำถามที่ถามความเห็นของประชาชนมีคำตอบให้เลือกเพียง เห็นด้วยมาก เห็นด้วย และเห็นด้วยน้อยเท่านั้น ไม่มีตัวเลือกคำตอบว่าไม่เห็นด้วย กรณีจึงถือไม่ได้ว่า ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งเป็นผู้อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของผู้ฟ้องคดีอย่างรอบด้านแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างโรงงาน ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม ในเวลาต่อมาจึงเป็นไปตามมติที่ประชุมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และประชาชนที่สนใจ มติดังกล่าวย่อมเป็นการแสดงความเห็นอันเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลประกอบการพิจารณาแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินโครงการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีและบริษัท ศ. จะทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุญาตดำเนินโครงการแยกกัน โดยผู้ฟ้องคดีขออนุญาตดำเนินโครงการผลิตชิ้นไม้สับและแปรรูปวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ส่วนบริษัท ศ. ขออนุญาตดำเนินโครงการรับซื้อวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาผลิตไอน้ำและกระแสไฟฟ้า แต่โครงการทั้งสองมีความต่อเนื่องกัน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านตำบลโคกกะเทียมในคราวเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาโครงการทั้งสองไปในคราวเดียวกันจึงชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๕/๒๕๕๙)

ข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตรวจราย พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายว่าให้คำหนึ่งถึง หลักเกณฑ์ใน ๓ ด้าน ได้แก่ (๑) ด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ (๒) ด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบ จากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อสรุปทางด้านวิชาการที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนการออก ใบอนุญาตให้ดูตรวจราย แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต ดูตรวจรายว่า การออกใบอนุญาตให้ดูตรวจรายแก่ผู้ยื่นคำขอมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหา ด้านการปกครองตามมา กรณีถือเป็นเหตุผลที่เพียงพอที่ผู้มีอำนาจพิจารณา จะไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการดูตรวจรายได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตดูตรวจรายในบริเวณบ้านท่าเยี่ยม หมู่ที่ ๑๐ ตำบลค้อเหนือ อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการพิจารณา อนุญาตให้ดูตรวจราย (กพด.) ได้มอบอำนาจการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายแก่คณะอนุกรรมการ พิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายประจำจังหวัดยโสธร ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาคำขอ ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ แล้วมีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูตรวจรายในบริเวณ ดังกล่าว แต่ก่อนที่จังหวัดยโสธรจะดำเนินการออกใบอนุญาตดูตรวจรายตามแบบ ท.ด.๖๙ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและจัดการประชาคมราษฎร จนกระทั่งคณะอนุกรรมการพิจารณา อนุญาตให้ดูตรวจรายประจำจังหวัดฯ ได้พิจารณาทบทวนมติดังกล่าวอีกสองครั้ง จนในที่สุด คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจรายประจำจังหวัดฯ ได้มีมติให้แก้ไขมติจากอนุญาต เป็นไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูตรวจราย โดยระบุเหตุผลว่า ในการประชาคมราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับ ผลกระทบจากการดูตรวจรายไม่มีหมู่บ้านใดให้ความเห็นชอบ โดยจำนวนราษฎรที่ไม่เห็นชอบ มีจำนวนมากกว่า และในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลค้อเหนือก็มีมติเป็นเอกฉันท์ ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการดูตรวจรายในพื้นที่ตำบลค้อเหนือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งผล การไม่อนุญาตดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน



คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูตรวจ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การออกไปอนุญาตให้ดูตรวจเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ทั้งนี้ ข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตรวจ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ ผู้ขออนุญาตดูตรวจจะดำเนินการดูตรวจได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่าเมื่อจังหวัดได้รับแจ้งมติ กพด. แล้ว ก่อนที่จังหวัดจะออกไปอนุญาตให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่ ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ให้จังหวัดออกไปอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จังหวัดได้รับแจ้งมติ กพด. ซึ่งในกรณีนี้ กพด. ได้มอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจประจำจังหวัดฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจ ดังนั้น ในการออกไปอนุญาตดูตรวจให้แก่ผู้ฟ้องคดี คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจประจำจังหวัดฯ จะต้องมิมีมติอนุญาตให้ดูตรวจ และต้องแจ้งมติดังกล่าวให้จังหวัดยโสธรทราบเพื่อดำเนินการออกไปอนุญาตต่อไป ด้วยเหตุนี้ มติของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูตรวจประจำจังหวัดฯ จึงเป็นเพียงขั้นตอนก่อนที่จังหวัดยโสธรจะออกไปอนุญาตดูตรวจให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อจังหวัดยโสธรยังไม่ได้ออกไปอนุญาตและแจ้งการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การมีมติของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจประจำจังหวัดฯ จึงเป็นเพียงขั้นตอนของการพิจารณาทางปกครอง ไม่มีผลใช้ยันต่อผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ ดังนั้น การที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจประจำจังหวัดฯ มีมติให้แก่ขมมติเดิมจากอนุญาตเป็นไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูตรวจ จึงสามารถกระทำได้

ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตรวจ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจให้คำนึงถึง (๑) ในด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ (๒) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ ดังนั้น การที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตรวจประจำจังหวัดฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรายใดประกอบกิจการดูดทรายได้นั้น จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าว ด้านใดด้านหนึ่งหรือทั้งสามด้านรวมกันก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้แม้ในด้านวิชาการคณะทำงานที่จังหวัดยโสธรแต่งตั้งไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีข้อสรุปด้านวิชาการในทำนองสนับสนุนการออกใบอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่จากการตรวจสอบพื้นที่จริงของอำเภอเมืองยโสธรปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือที่ว่าการอำเภอเมืองยโสธร ที่ ยส ๐๑๑๗/๓๗๙๑ เรื่อง ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม กรณีการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ดูดทราย ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ความว่า ตามแนวเขตตลิ่งบริเวณที่ขออนุญาตมีพุ่มไม้ยาวตลอดริมฝั่ง ถัดขึ้นไปเป็นที่นาของราษฎรหากมีการพังทลายของตลิ่งย่อมส่งผลกระทบต่อที่นาด้วย และบริเวณนั้นเป็นที่นาของราษฎรที่มาจากหลายหมู่บ้านของอำเภอเมืองยโสธร และอำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ลำเลียงทรายทางน้ำโดยเรือลากจูงมาขึ้นท่าซึ่งเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะทางยาวตามลำน้ำหลายกิโลเมตร การลากจูงจึงทำให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่ซัดกระแทกตลิ่งและกระชังปลาของราษฎรที่ประกอบอาชีพประมงตามแนวลำน้ำจำนวนกว่า ๒๐ ราย จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ลำเลียงทรายบรรทุกใส่รถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่วิ่งผ่านวัดพระธาตุเก่า ซึ่งในอดีตผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ดูดทรายในบริเวณนี้มาแล้ว และเคยทำให้ถนนลูกรังเป็นหลุม เป็นบ่อ กำแพงวัดพระธาตุเก่าเอียงชำรุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลคือเหนือได้ปรับปรุงเส้นทางดังกล่าวเป็นถนนคอนกรีต จึงไม่สามารถรับน้ำหนักรถยนต์บรรทุกทรายที่อู่น้ำเกิน ๒๕ ตันได้ ซึ่งการขนส่งทรายโดยทางรถยนต์บรรทุกจะผ่านหมู่บ้าน สาธารณสถาน และวัด โดยรถยนต์บรรทุกทรายที่อู่น้ำจะมีน้ำหนักมากจนพื้นดินตลอดจนแนวการวิ่งของรถสั่นสะเทือน ทำความเสียหายต่อผิวดิน และอาจทำให้กำแพงวัดพระธาตุเก่าที่ตั้งอยู่ติดถนนได้รับความเสียหายได้ ประกอบกับราษฎรในพื้นที่ที่อาจได้รับความเสียหายไม่เชื่อมั่นในตัวผู้ฟ้องคดีในการรับผิดชอบต่อส่วนรวมเกี่ยวกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเพราะผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ดูดทรายแล้วทำความเสียหายให้แก่ราษฎรแล้วไม่รับผิดชอบ จนกระทั่งมีการฟ้องร้องกันอันเป็นปัญหาด้านการปกครองตามนัยข้อ ๑๘ (๒) ของระเบียบดังกล่าว แม้ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเพียงด้านเดียวก็เป็นเหตุผลเพียงพอที่จังหวัดยโสธรโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการดูดทรายนี้ได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตให้ดูดทรายได้ เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตให้ดูดทรายก็ไม่ทำให้การดูดทรายของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูดทรายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว **พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๓๒/๒๕๕๔)**



๓. การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๓.๑ การควบคุมมลพิษ

๓.๑.๑ มลพิษทางอากาศและเสียง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๑.๒ มลพิษทางน้ำ

การออกใบอนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจของเจ้าหน้าที่ชอบที่จะเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งข้อเท็จจริงตามกรณีนี้ปรากฏว่า การมีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่เกิดจากการยื่นคำขออนุญาต โดยการให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ผู้รับใบอนุญาตจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๕๑ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับการเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับธรณีสัณฐานอันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเป็นกรณีมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เหินช้าไป จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสผู้รับใบอนุญาตในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง (แบบ ท. ๒๘) ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ต่อหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๕ สาขาพังงา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เพื่อขออนุญาตก่อสร้าง (๑) สะพานท่าเทียบเรือประเภทมารีน่า ยาว ๘๕ เมตร ขนาดต่ำกว่า ๒๐ ต้นกรอส (๒) วางพylonลอยเทียบเรือบริเวณสะพานเทียบเรือประเภทมารีน่า (๓) เชื้อนกกันคลื่น และ (๔) ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน บริเวณชายหาดอ่าวคลองสนหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตำบลเกาะยาวใหญ่ อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา โดยผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างบริษัท อ. ศึกษาผลกระทบของโครงการ

ต่อสิ่งแวดลอม พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการป้องกันและแก้ไขแล้ว ต่อมา คณะทำงานตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมลำลำนน้ำจังหวัดพังงาตามคำสั่งจังหวัดพังงา ได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดี และออกตรวจพื้นที่ที่ขออนุญาตแล้วเห็นควรอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งแวดล้อมลำลำนน้ำดังกล่าว และส่งเรื่องให้สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๕ สาขาพังงา ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงออกใบอนุญาตเลขที่ ๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีวางทุ่นลอย โป๊ะเทียบเรือ ขนาดต่ำกว่า ๒๐ ตันกรอส ใบอนุญาตเลขที่ ๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสร้างสะพานท่าเทียบเรือ ค.ส.ล. ขนาดต่ำกว่า ๒๐ ตันกรอส และใบอนุญาตเลขที่ ๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน (ขุดลอกทรายเพื่อการเดินเรือ) ส่วนเขื่อนกันคลื่นแบบหินทิ้ง คณะทำงานฯ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีจัดส่งผลการศึกษาและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเขื่อนกันคลื่นแบบหินทิ้งต่อคณะทำงานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ ๑๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีสร้างเขื่อนกันคลื่นแบบหินทิ้ง แต่เนื่องจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมสั่งการให้อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งให้สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๕ สาขาพังงา เพิกถอนใบอนุญาตทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งแวดล้อมลำลำนน้ำทั้งสี่ฉบับของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ปลัดกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสิ่งแวดล้อมลำลำนน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันคืนใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การอนุญาตให้วางทุ่นหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือในน่านน้ำ ตามมาตรา ๑๑๓^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามมาตรา ๓^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มอบอำนาจให้

^{๒๘} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๓ ห้ามมิให้ผู้ใดมีหรือวางทุ่นหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือในน่านน้ำ แม่น้ำหรือท่าเลทอดสมจอดเรือใด ๆ เว้นไว้แต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ และโดยต้องถือและกระทำตามข้อบังคับกำกับอนุญาต และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามซึ่งเจ้าท่า หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่นั้นจะกำหนด แต่บัญญัติที่ว่านี้ไม่ใช่ตลอดถึงทุ่นและเครื่องหมายหรือเครื่องผูกจอดเรือของกระทรวงทหารเรือ ซึ่งจอดไว้ชั่วคราวในลำน้ำสำหรับการตรวจเซอร์เวย์ท่าแพนที่

^{๒๙} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้พิจารณาอนุญาตภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบตามคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ เรื่อง มอบหมายมอบอำนาจให้ข้าราชการในสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ส่วนการอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินตามมาตรา ๑๒๐^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะ “เจ้าท่า” ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๙๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย สำหรับการอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือตามมาตรา ๑๑๗^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะ “เจ้าท่า” ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน ๒๐ ตันกรอส ตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ ๔๒๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานการขนส่งทางน้ำ และหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำสาขา ในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำขอทั้งสี่ฉบับของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับแผนผังสังเขปแสดงสิ่งขออนุญาตทั้งสี่ฉบับรวมกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ทุ่นลอย เป็นโป๊ะเทียบเรือที่มีลักษณะเป็นสะพานปรับระดับรูปตัวแอล (L) ต่อเชื่อมกับท่าเทียบเรือ มีความยาวถึงบริเวณแนวเขื่อนกันคลื่น พร้อมกับมีการขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินให้เรือที่จะเข้าท่าเทียบเรือสามารถนำเรือ

“เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๐-๓๑} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่ขออนุญาตไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท และให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดการกระทำดังกล่าว



เข้าเทียบท่าเรือได้ ทั้งยังปรากฏตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีว่า การขอใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือประเภทมารีน่า แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะก่อสร้างท่าเทียบเรือประเภทมารีน่าอันเป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีใช้ลักษณะของอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่จะพึงอนุญาตได้ตามข้อ ๔^{๓๒} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓

^{๓๒} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ข้อ ๔ ลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำลำน้ำที่พึงอนุญาตได้ มีดังต่อไปนี้

(๑) ท่าเทียบเรือ

ก. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงมีช่องโปร่ง
ข. พื้นท่าเทียบเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องมีลักษณะเป็นแผ่นคอนกรีตปิดที่ตลอดให้มีช่องว่างเพื่อให้แสงแดดส่องผ่านถึงพื้นน้ำได้ทำ และไม่มีสิ่งก่อสร้างอื่นใดบนพื้นท่าเทียบเรือ นอกจากสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นอันเป็นส่วนประกอบของท่าเทียบเรือนั้น

ค. ปลายสุดของท่าเทียบเรือต้องไม่เกินแนวน้ำลึกหน้าท่าเมื่อน้ำลงต่ำสุด ลึกกว่าอัตรากินน้ำลึกเต็มที่ของเรือที่เข้าเทียบท่าตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงขนาดเรือและลักษณะภูมิประเทศแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของความกว้างของแม่น้ำ

ง. ต้องสร้างตามแนวเขตที่ดินที่ผู้ขออนุญาตมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นแนวตลิ่งยื่นจากฝั่ง

จ. ท่าเทียบเรือที่ผ่านชายหาดต้องไม่ปิดกั้นการที่ประชาชนจะใช้สอย หรือเดินผ่านชายหาด

(๒) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ

ก. สะพานปรับระดับต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับโป๊ะเทียบเรือ มีราวลูกรังที่แข็งแรงทั้งสองด้าน และความลาดชันของสะพานต้องไม่มากกว่า ๑.๒ เมื่อน้ำลงต่ำสุด

ข. โป๊ะเทียบเรือต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรง ทนทาน และมีความปลอดภัยมีอัตราการลอยตัวสูงโดยเมื่อรับน้ำหนักสูงสุดแล้วพื้นของโป๊ะเทียบเรือต้องอยู่สูงจากระดับน้ำไม่น้อยกว่า ๔๐ เซนติเมตร และมีราวลูกรังที่แข็งแรงทุกด้าน ยกเว้นด้านที่เรือเทียบและส่วนที่ต่อกับสะพานปรับระดับ

(๓) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง

ก. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลง

ข. ต้องมีความสูงและความกว้างของช่องลอดใต้สะพานตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๔) ท่อหรือสายเคเบิล

ก. การวางท่อหรือสายเคเบิลผ่านชายหาดของทะเลหรือชายตลิ่ง ต้องฝังท่อหรือสายเคเบิลใต้พื้นดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร โดยมีให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของท่อหรือสายเคเบิลพ่นขึ้นมาเหนือพื้นดิน

ข. การปักเสาไฟฟ้าพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าหรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และการปักเสา วางท่อน้ำประปาหรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้ปักเสาให้ชิดแนวขอบฝั่งมากที่สุด เพื่อมิให้เกิดขวางทางเดินเรือ

(๕) เชือกกันน้ำเซาะ

ก. ต้องมีรูปแบบที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่องานน้ำ ตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง

ข. ต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรงและอยู่ในแนวฝั่งเดิมมากที่สุด หากมีส่วนที่ยื่นเข้าไปในน้ำให้มีเฉพาะส่วนที่จำเป็น

ค. ความลาดชันของเชือกกันน้ำเซาะไม่เกิน ๑:๓ โดยแนวสันเชือกด้านบนต้องอยู่ที่แนวกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน สำหรับบริเวณลำน้ำที่แคบหรืออาจเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ เชือกต้องมีลักษณะตั้งตรงและไม่มีความลาดชันยื่นออกมา

(๖) คานเรือ

แนววางรองรับเรือต้องยาวยื่นจากฝั่งเพียงพอที่จะชักลากเรือขนาดใหญ่ที่สุดที่คานเรือนั้นจะสามารถรับซ่อมทำได้ในเวลาน้ำลงต่ำสุด



(พ.ศ. ๒๕๓๗)๙ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยแยกยื่นคำร้อง ส่วนของการขออนุญาตออกเป็น ๔ ฉบับ จึงถือได้ว่าเป็นการยื่นคำขออนุญาตโดยให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ และไม่ใช้คำขอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงชอบที่จะส่งคำขอดังกล่าวไปให้กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) เป็นผู้พิจารณาตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๒๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เรื่องแนวทางการพิจารณาสิ่งล่องลำลำน้ำ ประกอบกับคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๒๓๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองการปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำน้ำ โดยกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาและวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างและซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำน้ำ พิจารณากลับกรองให้ข้อเสนอในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำน้ำว่าสมควรอนุญาตให้ดำเนินการได้หรือไม่ แล้วนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณาสั่งการตามข้อ ๕^{๓๓} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้วออกใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการส่งคำร้องขอทำสิ่งล่องลำลำน้ำของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฉบับไปให้กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอทำสิ่งล่องลำลำน้ำตามใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับ ในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับธรณีพิบัติ จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม

(๗) โรงสูบน้ำ

ก. โรงที่ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ต้องอยู่บนฝั่งหรืออยู่ใกล้ฝั่งมากที่สุด

ข. การต่อท่อสูบน้ำ เมื่อต่อเชื่อมกับเครื่องสูบน้ำแล้วต้องวางขนานกับแนวเสาของโรงสูบน้ำจนถึงพื้นดิน แล้วจึงวางนอนไปตามแนวพื้นดินใต้น้ำ และปลายท่อต้องอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำลงต่ำสุดไม่น้อยกว่า ๑ เมตร

^{๓๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ข้อ ๕ เจ้าท่าอาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำน้ำที่ไม่มีลักษณะตามข้อกำหนดในข้อ ๔ เป็นการเฉพาะรายได้ และเมื่อเจ้าท่าได้อนุญาตแล้วให้ประกาศลักษณะของอาคารหรือลักษณะของการล่องลำลำน้ำในราชกิจจานุเบกษา และให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตต่อไปได้

^{๓๔} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๕ ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมือง เฉพาะเขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนี้ หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหา



และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าว บัญญัติว่า ห้ามกระทำการใด ๆ ในพื้นที่จากแนวชายฝั่งทะเลโดยรอบเกาะยาวน้อยและเกาะยาวใหญ่ อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงาออกไปในทะเล เป็นระยะ ๓,๐๐๐ เมตร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกใบอนุญาตที่พิพาททั้งสี่ฉบับให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งยังขัดต่อประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้างต้น การออกใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อการออกใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับนี้ได้ตามมาตรา ๕๐^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีดังกล่าวเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้การให้เงินให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา ๕๒^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๙^{๓๗} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเนื่องจากการ

คุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามมาตรา ๔๔ ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่ใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๓๕-๓๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการใช้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับการเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน



ยื่นคำขออนุญาตโดยการให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๕๑ วรรคสาม (๒)^{๓๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และการเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยังเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับกรณีพิพาท อันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังมีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสี่ฉบับจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเนื่องจากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไป จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑)^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๐/๒๕๕๙)

๓.๑.๓ มลพิษอื่นและของเสียอันตราย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒ การออกมาตรการทางกฎหมายในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๓๘-๓๙} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ

มาตรา ๕๑

ฯลฯ

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

ฯลฯ

(๒) ผู้ยื่นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

ฯลฯ

๓.๓ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔. ความรับผิดในค่าเสียหายหรือค่าทดแทนของรัฐ

๔.๑ ความรับผิดในค่าเสียหายจากการไม่ดำเนินการเพื่อขจัดมลพิษการปนเปื้อนของสารตะกั่วในแหล่งน้ำ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๒ ความรับผิดในค่าเสียหายจากการระบายน้ำเสียลงสู่ลำคลอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๓ ความรับผิดในค่าเสียหายจากการปล่อยก๊าซพิษออกสู่บรรยากาศ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๓

คดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. กรณีเกี่ยวกับอาหาร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. กรณีเกี่ยวกับยา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. กรณีเกี่ยวกับสินค้าไม่ปลอดภัย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔. กรณีเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค

การประกอบธุรกิจขายตรงมีวัตถุประสงค์หลักในการทำการตลาดเพื่อกระจายสินค้าไปสู่ผู้บริโภคโดยการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภค หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานที่ประกอบการค้าของผู้ประกอบธุรกิจด้วยวิธีการผ่านตัวแทนขายตรงหรือผู้จำหน่ายอิสระ โดยผู้ประกอบธุรกิจพึงต้องจัดทำเอกสารการซื้อขายให้แก่ผู้จำหน่ายอิสระเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบธุรกิจมีการทำการตลาดเพื่อกระจายสินค้าไปสู่ผู้บริโภค และมีการจ่ายผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักให้แก่ผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงโดยคำนวณจากการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค นอกจากนี้เป็นหลักฐานสำหรับผู้บริโภคที่จะได้รับรู้ถึงสิทธิเลิกสัญญาตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถแสดงเอกสารการซื้อขายต่อคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงได้ กรณีย่อมพึงได้ว่าการประกอบธุรกิจดังกล่าวมิได้เป็นการทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยผ่านผู้จำหน่ายอิสระ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจขายตรง การที่นายทะเบียนอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดจดทะเบียนประกอบธุรกิจขายตรงสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร ยาแผนโบราณ ผลิตภัณฑ์บำรุงผิว และชุดผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอจัดกิจกรรมตามแผนส่งเสริมการขาย เนื่องในโอกาสครบรอบ ๓ ปี แผน SDFS มีรายละเอียด ดังนี้ (๑) สมัครเข้าร่วมโครงการชำระค่าสมัคร ๒๐๐ บาท (๒) ซื้อสินค้าเป็นเงินจำนวน ๑๘,๐๐๐ บาท (๓) ภายใน ๑ ปี นับจากวันสมัคร หากหาสมาชิกมาซื้อสินค้าของผู้ฟ้องคดี คนละ ๑๘,๐๐๐ บาท จะได้รับผลประโยชน์ ดังนี้ หากสมาชิกซื้อสินค้าชั้นที่ ๑-๓ รวมกันได้ ๑๗ คน จะได้รับรถยนต์ไฮบริด หรือเงินปันผล ๕๐,๐๐๐ บาท และค่าแนะนำสมาชิกคนละ ๑,๐๐๐ บาท รวมโบนัส ๖๗,๐๐๐ บาท หากสมาชิกซื้อสินค้าชั้นที่ ๑-๓ รวมกันได้ ๘๘ คน จะได้รับรถยนต์ HONDA CITY / TOYOTA VIOS หรือเงินปันผล ๕๐๐,๐๐๐ บาท และค่าแนะนำสมาชิกคนละ ๑,๐๐๐ บาท รวมโบนัส ๕๘๘,๐๐๐ บาท หากสมาชิกซื้อสินค้าชั้นที่ ๑-๓ รวมกันได้ ๑๙๐ คน จะได้รับรถยนต์ HONDA CRV / TOYOTA CAMRY หรือเงินปันผล ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท และค่าแนะนำสมาชิกคนละ ๑,๐๐๐ บาท รวมโบนัส ๑,๒๙๐,๐๐๐ บาท และหากสมาชิกซื้อสินค้าชั้นที่ ๑-๓ รวมกันได้ ๓๙๐ คน จะได้รับรถยนต์ BENZ C ๑๘๐ หรือเงินปันผล ๒,๔๐๐,๐๐๐ บาท และค่าแนะนำสมาชิกคนละ ๑,๐๐๐ บาท รวมโบนัส ๒,๗๙๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับการสอบถามจากผู้บริโภคเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจึงได้มีการตรวจสอบและได้มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงต่อคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อีกหลายครั้ง จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์จะทำธุรกิจให้เป็นไปตามนิยามคำว่า “ขายตรง” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ การดำเนินกิจการของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เข้าลักษณะที่เป็นการประกอบธุรกิจตามกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งนายทะเบียนที่ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ยื่นตามคำสั่งของนายทะเบียน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนตามคำสั่งที่ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับการสอบถามจากผู้บริหารเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีและได้ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า แผนการส่งเสริมการขายพิเศษของผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ มาตรา ๑๙^๑ และมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔)^๒ จึงมีหนังสือเชิญให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก่คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว ตามที่ปรากฏในหนังสือผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๒/๑๒๖๑๔ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ หนังสือ ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๗/๗๔๔๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ และหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๗/๑๑๑๑๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ ตามลำดับ โดยหนังสือเชิญดังกล่าวมีเนื้อหาเพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าใจได้ว่า แผนการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายพิเศษของผู้ฟ้องคดีน่าจะมีลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจโดยมีข้อตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายซึ่งคำนวณจากผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีการจ่ายผลตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๒๑ (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ การจ่ายผลตอบแทนของผู้ฟ้องคดีมิได้มีลักษณะเป็นผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักของผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงที่ไม่ใช่ลูกจ้าง ขึ้นอยู่กับการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค รวมไปถึงการซื้อเพื่อการใช้หรือบริโภคเอง อีกทั้งมีลักษณะที่เป็นการบังคับให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้า และเป็นการชักจูงให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้าปริมาณมากเกินไปอย่างไม่สมเหตุผล หนังสือเชิญให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงกรณีแผนการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายพิเศษดังกล่าวจึงมีเนื้อหาชัดเจนเพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าใจและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดี

^{๑-๒} พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรงหรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าวซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น

มาตรา ๒๑ ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงต้องดำเนินกิจการให้เป็นไปตามแผนการจ่ายผลตอบแทนของตนที่ได้ยื่นต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๓๘

แผนการจ่ายผลตอบแทนต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑.๒๒

๑.๒๒

(๒) ผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักของผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงที่ไม่ใช่ลูกจ้างขึ้นอยู่กับการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค รวมไปถึงการซื้อเพื่อการใช้หรือบริโภคเอง

(๓) ต้องไม่บังคับให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้า

(๔) ต้องไม่ชักจูงให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้าในปริมาณมากเกินไปอย่างไม่สมเหตุผล

๑.๒๒

๑.๒๒



ได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามประเด็นที่ระบุไว้ในหนังสือเชิญข้างต้นแล้ว จึงถือว่าได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นโดยชอบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ แล้ว

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ว่า การประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีได้มีวัตถุประสงค์หลักในการทำการตลาดเพื่อกระจายสินค้า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการซื้อขายสินค้าระหว่างผู้จำหน่ายอิสระกับผู้บริโภคมาชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นมติที่นอกเหนือจากประเด็นและเอกสารที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาชี้แจง มติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า เอกสารการซื้อขายระหว่างผู้จำหน่ายอิสระกับผู้บริโภคเป็นหลักฐานอย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่า มีการขายตรงต่อผู้บริโภคจริงหรือไม่ ซึ่งแม้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ จะมีได้บัญญัติโดยตรงว่าผู้ใดมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารการซื้อขาย แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๔^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับแนวปฏิบัติทางการค้าของการประกอบธุรกิจขายตรงที่ผู้ประกอบการต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวให้แก่ผู้จำหน่ายอิสระเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค จึงเป็นไปได้ที่ผู้จำหน่ายอิสระจะเป็นผู้จัดทำเอกสารการซื้อขายขึ้นมาเอง นอกจากนี้ เอกสารการซื้อขายดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการมีการทำการตลาดเพื่อกระจายสินค้าแก่ผู้บริโภค และมีการจ่ายผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักให้แก่ผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงโดยคำนวณจากการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค อีกทั้งยังเป็นเอกสารหลักฐานสำหรับผู้บริโภคที่จะได้รับรู้ถึงสิทธิเลิกสัญญาตามกฎหมาย แม้ในหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเอกสารจะมีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำส่งเอกสารการซื้อขายดังกล่าว และในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจแสดงหลักฐานดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาว่า การประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจขายตรง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งมติภายใน ๑๕ วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยการจัดเตรียมเอกสารการซื้อขายที่ผู้ประกอบการจะต้องจัดทำให้แก่ผู้จำหน่ายอิสระเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค

^{๓๔} พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำการอันเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นตามสมควร เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๔ ในการนำสินค้าหรือบริการไปเสนอขายตรงต่อผู้บริโภค ผู้จำหน่ายอิสระต้องดำเนินการตามเงื่อนไขและแผนการขายที่ผู้ประกอบการขายตรงกำหนด



แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้จัดเตรียมเอกสารหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อโต้แย้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งสมุดใบเสร็จรับเงินเปล่า ตัวอย่างการคำนวณโบนัส และตัวอย่างการสรุปรายงานโบนัสแผนโปรโมชัน ก็เป็นเพียงเอกสารที่แสดงว่ามีการขายให้แก่สมาชิกที่มีรหัส ซึ่งไม่เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยผ่านผู้จำหน่ายอิสระ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และได้รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง และความเห็นของคู่กรณีเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมามีมติในชั้นการพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมาแล้ว แต่เห็นว่าเป็นเอกสารที่มีความผิดปกติและไม่สอดคล้องกับคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วจึงมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งของนายทะเบียน กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยการรับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างเพียงพอแล้ว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่อาจชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่า ผู้จำหน่ายอิสระรายใดซื้อสินค้าเพื่อนำไปใช้เองหรือขายต่อผู้บริโภค และผู้จำหน่ายอิสระได้ออกเอกสารการซื้อขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคหรือไม่ ทั้งที่กรณีดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญในการประกอบธุรกิจขายตรง แม้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ จะมีได้กำหนดให้ผู้ประกอบการขายตรงมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารการซื้อขายให้แก่ผู้จำหน่ายอิสระเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัติทางการค้าปกติของการทำธุรกิจขายตรง จะต้องมีการซื้อขายที่ผู้ประกอบการมอบผ่านผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนการขายไปสู่ผู้บริโภคเป็นสำคัญ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการกระจายสินค้าไปสู่ผู้บริโภคอันเป็นการทำการตลาดแบบขายตรงอย่างแท้จริง เอกสารดังกล่าวจึงต้องมีอยู่ตามปกติของการทำธุรกิจ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่อาจแสดงเอกสารหลักฐานดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่ในชั้นก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงของผู้ฟ้องคดี หรือแม้ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง

^๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

๑. ๑

๑. ๑



เพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรง ผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งเอกสารรายชื่อสมาชิก ผู้ซื้อสินค้าและสมุดใบเสร็จที่จัดพิมพ์ขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า เอกสารดังกล่าวมีความผิดปกติหลายประการ อีกทั้งผู้ฟ้องคดี เคยชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้ว่าไม่สามารถระบุได้ว่าผู้จำหน่ายอิสระรายใดซื้อสินค้า เพื่อนำไปใช้เองหรือขายต่อผู้บริโภค และไม่สามารถทราบได้ว่าผู้จำหน่ายอิสระได้ออกเอกสาร การซื้อขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคหรือไม่ กรณีจึงไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ ในการประกอบธุรกิจขายตรงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อนายทะเบียนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีมีได้มีลักษณะเป็นการ ขายตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ แล้ว นายทะเบียนย่อมมีอำนาจ ตามมาตรา ๔๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการออกคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียน การประกอบธุรกิจขายตรงของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ กำหนดว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เมื่อนายทะเบียนอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นบทกฎหมายเฉพาะ ที่ให้อำนาจนายทะเบียนในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการขายตรง กรณีจึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งดังกล่าวโดยอ้างอิงมาตรา ๓ และ มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ก็เป็นการอ้างอิงข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้แล้วอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่นายทะเบียนอาศัยเหตุดังกล่าว ในการเพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงของผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว

เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่เพิกถอน การจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายอันเป็นการละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙-๑๕๐/๒๕๕๙)

^๖ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๔๒ กรณีปรากฏแก่นายทะเบียนในภายหลังว่าผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รายใดประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียน การประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรง และแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจ ตลาดแบบตรงทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่งเพิกถอน



สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีผู้บริโภคร้องเรียนกรณีผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรไม่โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้ภายหลังจากผู้บริโภคชำระราคาครบถ้วนแล้วว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมิได้ดำเนินการประมวลเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาโดยเร็วและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้บริโภคทราบภายในเวลาอันสมควร แต่กลับแนะนำให้ผู้บริโภคไปดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจเอง กรณีจึงฟังว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๖๒๐๙ ตำบลคลองสอง (คลอง ๒ ออก) อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี พร้อมสิ่งปลูกสร้างกับนางสาว ป. ผู้จัดการโครงการบ้านปทุมแลนด์ ต่อมา ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระค่างวดครบถ้วนตามสัญญาแล้ว แต่นางสาว ป. ไม่ดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้นางสาว ป. มาชี้แจงข้อเท็จจริงและเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้ฟ้องคดีถึง ๒ ครั้ง แต่นางสาว ป. ไม่มาตามนัด ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ บริษัท บ. จำกัด นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามคำพิพากษาศาลจังหวัดชัยบุรี และเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนางสาว ป. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการเดินทางติดต่อเรื่องกับผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๗๐๔,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์แต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางจำนวน ๔,๐๐๐ บาท หรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย



ก่อนว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ เห็นว่า ตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ เป็นเวลาถึง ๔ ปีกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกคู่กรณีมาเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยเพียง ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังยื่นเรื่องร้องทุกข์ไปแล้วถึง ๑ ปีเศษ และครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ห่างจากครั้งแรกถึง ๑ ปี ๗ เดือน เมื่อนางสาว ป. คู่กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่มาตามกำหนดนัด เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องประมวลเรื่องเสนอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อเสนอเลขาธิการหรือรองเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณาสั่งการโดยเร็วว่าจะให้ยุติเรื่องหรือดำเนินคดีกับนางสาว ป. ตามข้อ ๘^๗ ของระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับเมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง มีหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ ชี้แจงแก่ผู้ถูกฟ้องคดีว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินจัดสรรแปลงย่อยในโครงการบ้านปทุมแลนด์ที่นางสาว ป. ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินและได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ดังนั้นนางสาว ป. จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าเป็นผู้ซื้อที่ดินพิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ประเภททาวน์เฮาส์ตามสัญญาจะซื้อขายกับนางสาว ป. และชำระเงินครบถ้วนแล้ว แต่นางสาว ป. ไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดี ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่พิพาท จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ และเป็นเรื่องที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

^๗ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๘ ในกรณีที่ผลการเจรจาไกล่เกลี่ย คู่กรณีไม่สามารถตกลงระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประมวลเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรยุติเรื่อง หรือให้ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ประมวลเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาภายใน ๑๐ วันทำการนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งการดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ



อาจเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ตามมาตรา ๓๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจและหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๒๐ (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงชอบที่จะต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวให้แล้วเสร็จ โดยประมวลเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิจารณาโดยเร็วและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาอันสมควร แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหาได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้ต่อเนื่องและแล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควรไม่ แต่กลับให้คำแนะนำผู้ฟ้องคดีไปดำเนินคดีกับนางสาว ป. เอง กรณีจึงรับฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ส่วนการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ กรณีต้องเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีประกอบกัน โดยค่าเสียหายที่ศาลจะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้นั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อค่าใช้จ่ายในเรื่องการเดินทางติดตามเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นค่าเสียหายที่มีได้เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๓/๒๕๕๙)

^๙พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง



ข้อความโฆษณาที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยส่วนรวมตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะต้องเป็นข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง หรือเป็นข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ซึ่งจะต้องเป็นข้อความที่มีลักษณะตามที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ ดังนั้น การใช้ข้อความโฆษณาว่า “...ประหยัดแก๊สได้สูงสุด ๓๐-๕๐% ลดค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อใช้งาน...” ซึ่งมีความหมายว่าเตาประหยัดแก๊สได้สูงสุดอยู่ในช่วงร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ อันสอดคล้องกับผลการทดสอบเตาแก๊สต่อหน้าเจ้าหน้าที่ จึงมิได้มีลักษณะที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง อันจะทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับสาระสำคัญของสินค้าแต่อย่างใด คำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่ห้ามใช้ข้อความดังกล่าวในการโฆษณา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการผลิตและจำหน่ายเตาแก๊สยี่ห้อ ฮ. และได้โฆษณาทางสื่อสิ่งพิมพ์โดยใช้ข้อความว่า “...ฮ. สุดยอดเตาประหยัดแก๊ส คุณภาพสูง...ที่เกิดจากการคิดค้นและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยทีมงานวิศวกรได้นำหลักการทางกลศาสตร์ขั้นสูงมาใช้ในการออกแบบ...ทำให้การเผาไหม้หมดจดได้พลังความร้อนสูงสุด ลดคราบเขม่าและมลภาวะ จึงเกิดความประหยัดและลดอัตราการใช้แก๊สสูงสุด ๓๐-๕๐% ประหยัดแก๊สได้สูงสุด ๓๐-๕๐% ลดค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อใช้งาน...ให้ความร้อนสูงกว่า...ใช้แก๊สได้หมดถึงกว่าเดิม...มีความปลอดภัยสูงขึ้น เนื่องจากใช้แรงดันในท่อแก๊สได้ต่ำกว่าเดิม...ง่ายต่อการดูแลรักษา ผู้ใช้สามารถถอดล้างได้ด้วยตนเอง...ลดความร้อนบริเวณหน้าเตาจากเดิม...ทนทาน มีอายุการใช้งานยาวนาน...ไม่ต้องปรับแต่งอากาศตลอดอายุการใช้งาน...เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นภายใต้สิทธิบัตรของคนไทย...รับประกันความประหยัดตลอดอายุการใช้งาน...” ต่อมา มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) เกี่ยวกับการโฆษณาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีไปให้ข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีได้ไปพบเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดส่งเอกสารและชี้แจงข้อเท็จจริง โดยได้ทำการสาธิตประสิทธิภาพค่าความประหยัดของเตาแก๊ส หลังจากนั้น ได้มีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้มีคำสั่งที่ ๑๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้ข้อความว่า “...ประหยัดแก๊สได้สูงสุด ๓๐-๕๐% ลดค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อใช้งาน” และข้อความว่า “...เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นภายใต้สิทธิบัตรของคนไทย...” ครั้งต่อไปในทุกสื่อโฆษณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี



แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ด้วยเหตุผลเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ที่ ๑๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า คำสั่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ฉบับพิพากษาที่ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้ข้อความว่า “...ประหยัดแก๊สได้สูงสุด ๓๐-๕๐% ลดค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อใช้งาน” และข้อความว่า “...เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นภายใต้สิทธิบัตรของคนไทย...” ครั้งต่อไป ในทุกสื่อโฆษณา ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรม ต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ไม่ว่าข้อความ ดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือ บริการตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ วรรคสอง บัญญัติว่า ข้อความดังต่อไปนี้ ถือเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจ ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม (๑) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง (๒) ข้อความ ที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้ หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม (๓) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ (๔) ข้อความที่จะทำให้เกิด ความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน (๕) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เพื่อให้ ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ดังนั้น ข้อความโฆษณาใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยส่วนรวม จะต้องเป็นข้อความที่เป็นเท็จ หรือเกินความจริง หรือเป็นข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการจะต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาข้อความว่า “...ประหยัดแก๊ส ได้สูงสุด ๓๐-๕๐% ลดค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อใช้งาน...” เห็นว่า เมื่อมีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่า ใช้ข้อความโฆษณาที่เป็นความเท็จหรือเกินความจริง ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่า ข้อความดังกล่าวมิใช่ข้อความที่เป็นเท็จหรือ เกินความจริง ซึ่งจากการทดสอบการใช้งานของเตาแก๊ส ฮ. ที่ปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ เตาดังกล่าวสามารถประหยัดแก๊สได้ในครั้งแรก ร้อยละ ๖๐ ครั้งที่ ๒ ประหยัดได้ร้อยละ ๕๗.๘๘ ซึ่งเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ทั้งสองครั้ง หากผู้ฟ้องคดี



มิได้อ้างเอกสารรายงานผลการทดสอบและวิเคราะห์ ที่ ศทม.ทฟ.บข. ๑๓๙/๔๓ ฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ออกโดยสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องนำผลการทดสอบดังกล่าวมาเป็นข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยว่าข้อความโฆษณาของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริงหรือไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเอกสารรายงานผลการทดสอบและวิเคราะห์ดังกล่าวที่ได้ผลการทดสอบสถิติการประหยัดสูงสุด โดยใช้วิธีทดสอบและเก็บข้อมูล ๗ ตัวอย่างทดลอง และนำผลการทดสอบที่ได้มาคำนวณโดยตัดผลการวิเคราะห์ขั้นสูงออกแล้วทดสอบเพิ่มเติมจนครบตามคำชี้แจงของผู้เชี่ยวชาญสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ เมื่อหาค่าเฉลี่ยจึงได้ร้อยละ ๔๘.๙๕ นั้น กรณีเช่นนี้ เห็นได้ว่าการทดสอบ ๕ ครั้ง จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันซึ่งอาจมีบางครั้งเกินร้อยละ ๕๐ บางครั้งไม่ถึงร้อยละ ๔๘.๙๕ ทั้งข้อเท็จจริงก็เป็นที่ยอมรับว่าผลการทดสอบแต่ละครั้งจะต้องมีความประหยัดแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ส่วนผสมของแก๊ส แต่ละยี่ห้อ อุณหภูมิ หรือความชื้นในห้องทดลอง การที่ผู้ฟ้องคดีใช้ข้อความดังกล่าวยอมแสดงให้เห็นว่ามีการประหยัดแก๊สได้สูงสุดอยู่ในช่วงร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ประกอบกับผลการทดสอบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อความในโฆษณา ซึ่งบอกค่าความประหยัดเป็นช่วงมีลักษณะเป็นการประมาณ มิได้จำกัดหรือเจาะจงว่าประหยัดสูงสุดที่ร้อยละ ๕๐ แต่อย่างไรก็ตามโดยสามัญสำนึก ผู้บริโภคย่อมเข้าใจได้ว่า เต่าแก๊สยี่ห้อ ฮ. นั้นมีค่าความประหยัดตั้งแต่ร้อยละ ๓๐ เป็นต้นไป และอาจประหยัดได้สูงสุดถึงร้อยละ ๕๐ มิใช่ประหยัดร้อยละ ๕๐ ทุกกรณีไป ข้อความดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับสาระสำคัญของสินค้าตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าในการพิจารณาข้อความโฆษณาดังกล่าวได้มีการรับฟังข้อเท็จจริงจากการชี้แจงด้วยวาจา และรายงานผลการทดสอบวิเคราะห์ข้อมูลเต่าแก๊สที่มีการจำหน่ายในห้องตลาด และเต่าของผู้ฟ้องคดี และรับฟังข้อเท็จจริงจากการชี้แจงด้วยวาจา และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยแล้ว นั้น เห็นว่า ตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการติดตามสอดส่องและวินิจฉัยการโฆษณาชุดที่ ๑๕ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ วาระที่ ๕.๒ แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีรับฟังเฉพาะกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันวิจัยดังกล่าวแล้วจึงพิจารณาว่าอาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจได้ว่า เต่ายี่ห้อ ฮ. มีการประหยัดแก๊สได้สูงสุดถึงร้อยละ ๕๐ โดยมิได้นำข้อเท็จจริงผลการทดสอบต่อหน้าเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งสามารถประหยัดแก๊สได้มากกว่าร้อยละ ๕๐ มาพิจารณาประกอบเอกสารรายงานผลการทดสอบและวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) ทั้งที่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการทดสอบ



บางครั้งเตาดังกล่าวประหยัดแก๊สได้สูงสุดเกินกว่าร้อยละ ๕๐ จริง ย่อมเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง เฉพาะการทดสอบและวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) มาเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดี โดยมีได้รับฟังข้อเท็จจริงในผลการทดสอบต่อหน้าเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ มาประกอบการพิจารณา จึงเป็นการฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ประกอบกับ ผลการทดสอบและวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยดังกล่าว ซึ่งสถิติการประหยัดสูงสุดที่สุตร้อยละ ๔๘.๙๕ ก็มีความใกล้เคียงกับร้อยละ ๕๐ และเป็นการกำหนดค่าความประหยัดที่ใช้ในการโฆษณา โดยทั่วไปซึ่งจะใช้การบดเศษตัวเลข การนำตัวเลขที่มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยโดยมิได้ เป็นค่าตัวเลขที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจนน่าจะทำให้ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค จึงยังไม่เป็น เหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการเป็นการใช้ดุลพินิจสอดคล้อง กับเจตนารมณ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ พิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ที่ ๑๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ เรื่อง การโฆษณาเตาประหยัดแก๊สยี่ห้อ ฮ. ของบริษัท ฮ. จำกัด ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้ข้อความว่า “...ประหยัดแก๊สได้สูงสุด ๓๐-๕๐% ลดค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อใช้งาน...” และข้อความว่า “...เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นภายใต้สิทธิบัตรของคนไทย...” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๒๐/๒๕๕๙)

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ไว้เป็นการชั่วคราวหากปรากฏว่าสินค้านั้นมีเหตุอันน่าเชื่อว่าเป็นอันตราย แก่ผู้บริโภค จนกว่าจะมีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เมื่อการ ทำศาลยกรรมโดยใช้วิธีไบโอเทคนิคยังไม่มีการรับรองถึงความปลอดภัยจากทาง การแพทย์ ไม่มีการทดลองเป็นงานวิจัย และไม่มีการตรวจสอบกระบวนการผลิต ว่าได้มาตรฐานหรือไม่ อีกทั้งยังพบคนไข้ที่มีปัญหาจากการได้รับการฉีดสารโดยวิธี ไบโอเทคนิค จึงฟังได้ว่าการใช้สารในวิธีไบโอเทคนิคอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคออกคำสั่งห้ามขายสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิค เป็นการชั่วคราว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า มีผู้ได้รับความเสียหายจากการทำศาลยกรรมของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีที่เรียกว่า เทคนิคไบโอพลาสติก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐

แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอเลื่อนการเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือแทนการชี้แจงด้วยตนเอง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่าสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิกเป็นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค กรณีมีความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องป้องกันอันตรายและคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากสินค้าชนิดนี้ จึงมีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ห้ามขายสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิกเป็นการชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยมีผู้แทนจากแพทยสภา ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้แทนจากราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทย และผู้แทนสมาคมศัลยแพทย์ตกแต่งแห่งประเทศไทย เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีไบโอเทคนิก สรุปได้ว่า ผลิตภัณฑ์ไบโอพลาสติก รวมทั้งผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ใช้ฉีดเข้าร่างกายมนุษย์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องริ้วรอยต่าง ๆ นั้นจัดเป็นยา ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมาขอขึ้นทะเบียนยากับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และไม่เคยขอให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาไปตรวจสอบกระบวนการผลิตว่าได้มาตรฐานหรือไม่ ในส่วนของคนไข้ปรากฏว่า พบคนไข้ที่มีปัญหาจากการได้รับการฉีดสารโดยวิธีไบโอเทคนิกรวม ๗๙ คน ซึ่งคนไข้บางคนแพทย์ไม่สามารถรักษาให้ได้ คนไข้บางคนแพทย์ต้องรีบรักษาเบื้องต้นให้ถ้าเกิดภาวะติดเชื้อ และคนไข้บางคนแพทย์รักษาให้ดีขึ้น แต่เมื่อแผลหายแล้วยังมีลักษณะผิดปกติจากการฉีดสารแปลกปลอมโดยวิธีดังกล่าว ไม่สามารถเอาออกได้หมด สารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิกมีผลกระทบต่อคนไข้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ไม่ได้ผ่านการทดลองในงานวิจัยมาก่อน ไม่ได้มาตรฐานและไม่เหมาะสมที่จะใช้กับคนไข้ และวิธีไบโอเทคนิกซึ่งดัดแปลงมาจากไบโอพลาสติกยังไม่เป็นที่ยอมรับว่าได้มาตรฐานทางการแพทย์ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ป่วยและประชาชนเป็นหลัก คณะกรรมการบริหารสมาคมศัลยแพทย์ตกแต่งแห่งประเทศไทย จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีระงับการฉีดสารเข้าสู่ร่างกายผู้ป่วยด้วยวิธีไบโอเทคนิก รวมทั้งระงับการแนะนำให้แพทย์ท่านอื่นฉีดไว้ก่อนจนกว่าจะมีหลักฐานหรือข้อมูลใหม่ที่ทำให้คณะกรรมการฯ พิสูจน์ได้ว่าจะไม่ทำอันตรายและความเสียหายให้แก่ผู้ป่วยเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทยก็เคยมีหนังสือ ที่ รวศท ๓๐-๒๗๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐



มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงเลขาธิการแพทยสภาว่า คณะกรรมการบริหารราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทยได้พิจารณาการใช้สารด้วยวิธีไบโอเทคนิคของผู้ฟ้องคดีร่วมกับคณะกรรมการฝ่ายจริยธรรมและผู้แทนจากสมาคมศัลยแพทย์ตบแต่งแห่งประเทศไทยมีมติว่า ปัจจุบันวิธีไบโอเทคนิคเป็นวิธีที่ยังไม่ได้มีการกำหนดเป็นมาตรฐานทางการแพทย์ในประเทศไทย และทำให้เกิดปัญหาทางจริยธรรมเมื่อมีการนำวิธีการนี้ไปดำเนินการโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิจัยอย่างถูกขั้นตอนที่กำหนดขึ้นโดยแพทยสภา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นว่า ผู้ที่ให้ความเห็นเป็นผู้แทนจากองค์กรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียนโดยตรง ซึ่งต่างให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า สารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิคยังไม่ได้มีการรับรองถึงความปลอดภัยจากทางการแพทย์ ความเห็นดังกล่าวจึงมีความน่าเชื่อถือและรับฟังได้ เมื่อการใช้สารในวิธีไบโอเทคนิคมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายของประชาชนที่เข้ารับบริการ ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องความปลอดภัย หากปล่อยให้มีการใช้สารในวิธีไบโอเทคนิคดังกล่าวต่อไปอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะป้องกันอันตรายและคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สารในวิธีไบโอเทคนิคที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถใช้ดุลพินิจในการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคออกคำสั่งที่ ๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ห้ามขายสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิคเป็นการชั่วคราวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การออกคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ ๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ห้ามขายสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิคเป็นการชั่วคราวไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า คำสั่งห้ามขายสารที่ใช้ในวิธีไบโอเทคนิคเป็นการชั่วคราวที่พิพาทนั้น มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ คำสั่งดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

^{๑๑} พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

ฯลฯ

ฯลฯ

๕๖๐ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างไร
อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๗๖๒/๒๕๕๙)

๕. กรณีเกี่ยวกับรถยนต์ใช้แล้วหรือรถยนต์มือสอง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๔

คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

๑. การควบคุมอาคาร

๑.๑ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนกฎ

๑.๑.๑ กฎกระทรวง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๒ ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

๑.๒.๑ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบรับแจ้งตามคำขอ

การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์รวม ผู้ยื่นคำขออนุญาตต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมทุกคนตามนัยมาตรา ๑๓๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายใดถึงแก่กรรม การให้ความยินยอมในการปลูกสร้างอาคารบนที่ดินดังกล่าวย่อมตกเป็นของทายาทโดยธรรมหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายนั้นแทน ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้แนบหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารที่ลงลายมือชื่อของผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมซึ่งหมายความรวมถึงทายาทโดยธรรมหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมมาประกอบคำขอครบทุกราย กรณีย่อมเป็นการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยแนบเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอไปรับคำขออนุญาตคืนเพื่อจัดการแก้ไขเอกสารให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อนายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามแบบ ข.๑ เพื่อขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว จำนวน ๑๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์ บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๐๓ เลขที่ ๕๖๐๔ และเลขที่ ๕๖๐๕ รวม ๓ แปลง ซึ่งเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือสัญญาเช่าที่ดินเฉพาะส่วนกับนาย ส. โดยผู้ฟ้องคดีได้แนบเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ ได้แก่ สำเนาโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๐๒ เลขที่ ๕๖๐๓ เลขที่ ๕๖๐๔ และเลขที่ ๕๖๐๕ รวม ๔ แปลง ที่นาย ส. ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย บ. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันกับนาง ผ. สำเนาหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดินเฉพาะส่วน และสำเนาหนังสือสัญญาเช่าที่ดินเฉพาะส่วนระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ส. ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งระบุว่า คำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นไว้ยังขาดเอกสารหรือเอกสารไม่ถูกต้อง ดังนี้ (๑) ขาดหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดินของนาง ผ. (๒) ให้นาง ผ. ลงนามรับรองสำเนาโฉนดที่ดินที่ขออนุญาตปลูกสร้าง และ (๓) ขาดสำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมรับรองสำเนาของนาง ผ. โดยให้ผู้ฟ้องคดีไปรับคำขออนุญาตคืนเพื่อจัดการแก้ไขเอกสารให้ถูกต้อง และส่งคืนภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าว หากพ้นกำหนดแล้ว ให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีเพิกถอนคำขออนุญาตที่ได้ยื่นไว้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามกรณีพิพาทนี้ได้แก่มาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑ (๑)^๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐

^๑ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

^๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ เจ้าของอาคารผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาต

(๑) ก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบ ข.๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.๑ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น



(พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๕ (๗)^๓ ของแบบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ ข.๑ บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๐๓ เลขที่ ๕๖๐๔ และเลขที่ ๕๖๐๕ รวม ๓ แปลง โดยได้แนบโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๐๒ เลขที่ ๕๖๐๓ เลขที่ ๕๖๐๔ และเลขที่ ๕๖๐๕ แต่ปรากฏว่าโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำมายื่นประกอบคำขออนุญาตนั้นระบุว่า นาย ส. ผู้จัดการมรดกของนาง บ. และนาง ผ. ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ยังไม่ได้มีการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด การให้ความยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดินแปลงดังกล่าวจึงต้องได้รับความยินยอมจากนาง ผ. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมด้วยตามมาตรา ๑๓๖๑ วรรคสอง^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อนาง ผ. ได้ถึงแก่ความตายแล้ว ทายาทโดยธรรมหรือผู้จัดการมรดกของนาง ผ. ย่อมต้องเป็นผู้ให้ความยินยอมในการปลูกสร้างอาคารในที่ดินดังกล่าวแทน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยแนบสำเนาโฉนดที่ดินและสำเนาหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดินเฉพาะส่วนของนาย ส. เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้ยื่นหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดินส่วนของนาง ผ. ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เป็นการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยแนบเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งโดยระบุว่า

^๓ แบบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๕ พร้อมคำขอนี้ ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาด้วยแล้วคือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) สำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน เลขที่/น.ส.๓ เลขที่/ส.ค.๑ เลขที่ จำนวน ฉบับ หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดิน จำนวน ฉบับ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๖๑

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่ตัวทรัพย์สินนั้นจะจำหน่าย จำนำ จำนอง หรือก่อให้เกิดภาระติดพันได้ก็แต่ด้วยความยินยอมแห่งเจ้าของรวม

ทุกคน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๗ ในการตรวจพิจารณาคำขอรื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรื้อถอนอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ได้ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ



คำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นไว้ยังขาดเอกสารหรือเอกสารไม่ถูกต้อง และให้ผู้ฟ้องคดีไปรับคำขออนุญาตคืนเพื่อจัดการแก้ไขเอกสารให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หากพ้นกำหนดแล้วให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีเพิกถอนคำขออนุญาตที่ได้ยื่นไว้ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับเหตุผลในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๘)

๑.๒.๒ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตโดยมิชอบ

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ประเภทภาคีวิศวกร สามารถคำนวณโครงสร้างอาคารได้แต่เฉพาะอาคารสูงไม่เกิน ๓ ชั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นรับพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น และออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แก่ผู้ขอ ทั้งที่อาคารดังกล่าวมีวิศวกรผู้คำนวณโครงสร้างเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ประเภทภาคีวิศวกร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อาคารที่มีการแบ่งกันห้องเป็นห้องพักจำนวน ๔๔ ห้อง แต่ละห้องมีห้องส้วมและห้องน้ำในตัว มีทางเดินไปยังห้องพักอยู่ตรงกลางอาคาร และมีบันไดขึ้นลงแต่ละชั้นเพียงทางเดียว กรณีย่อมเห็นได้ว่า อาคารดังกล่าวมิใช่อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวของผู้ขออนุญาตก่อสร้างและบริวารเท่านั้น แต่เป็นการก่อสร้างอาคารเพื่อให้บุคคลอื่นเช่าพักอาศัย จึงถือเป็นอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรมตามนัยข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะกำหนดให้เป็นอาคารเพื่อใช้เป็นอาคารอาศัยรวมแล้ว ยังต้องกำหนดให้เป็นอาคารประเภท

^๖ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้



ควบคุมการใช้อีกประการหนึ่งด้วย การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารประเภทนี้โดยระบุไว้ในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพียงว่าเป็นอาคารเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวม ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นอกจากนี้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกรณีนี้ในที่ดินของโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ยังถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซื้อบ้านพร้อมที่ดินอยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านจัดสรรซึ่งมีการจัดทำแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นประเภทที่อยู่อาศัย ต่อมา นาง ป. (ผู้ร้องสอด) ได้ซื้อที่ดินจัดสรรในหมู่บ้านดังกล่าวโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๖๑ เนื้อที่ ๑ งาน ๒๕ ตารางวา และได้จดทะเบียนภาระจำยอมเรื่องจำกัดความสูงในการก่อสร้างไม่เกิน ๑๒ เมตร โดยผู้ร้องสอดได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๖๑ ต่อนายกเทศมนตรีตำบลหลักหก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตและเอกสารประกอบคำขอแล้วเห็นว่ารายการที่ผู้ร้องสอดยื่นไว้ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๕๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวม มีพื้นที่ ๑,๑๕๖ ตารางเมตร ไม่มีที่จอดรถ ที่กับริด และทางเข้าออกของรถ ทั้งนี้ ตามแบบแปลนอาคารที่ผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี อาคารที่จะก่อสร้างมีความสูง ๑๒.๗๐ เมตร มีการแบ่งกันห้องเป็นห้องพักจำนวน ๔๔ ห้อง มีพื้นที่ใช้สอยห้องละ ๒๐.๔๐ ตารางเมตร โดยแต่ละห้องมีห้องส้วมและห้องน้ำในตัว มีทางเดินไปยังห้องพักอยู่ตรงกลางอาคารและมีบันไดขึ้นลงแต่ละชั้นเพียงทางเดียว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าเป็นการออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยรวมในลักษณะที่มีเจตนาให้เช่าเพื่อการพาณิชย์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย มีชีวิตความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยอยู่อย่างสงบสุขมานานกว่า ๑๐ ปี เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินได้กำหนดให้ที่ดินจัดสรรหมู่บ้านดังกล่าวก่อสร้างได้แต่เฉพาะที่อยู่อาศัยธรรมดาเท่านั้น ไม่ต้องการให้มีอาคารประเภทพาณิชย์กรรม และในการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรดังกล่าวทุกแปลง ผู้ขายได้ทำสัญญาตกลงกับผู้ซื้อในข้อ ๔.๑ ว่าผู้ซื้อจะต้องใช้ที่ดินปลูกสร้างอาคารเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น การใช้ที่ดินหรืออาคารเพื่อการอื่น เช่น อุตสาหกรรม เกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ขายเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน ซึ่งอาคารหลังนี้ ผู้ร้องสอดมีความประสงค์ที่จะก่อสร้าง

เป็นหอพักให้เช่า แต่มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาตว่าเป็นที่พักอาศัยรวม โดยก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดี จะออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอด ผู้จัดสรรที่ดินได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทราบแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้แก่ผู้ร้องสอด นอกจากนี้ ยังมีการปกปิดสถานที่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ระบุเลขที่บ้านไว้ในใบอนุญาตอีกด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย บ. วิศวกรผู้คำนวณโครงสร้างของอาคารพิพาท เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ประเภทภาคีวิศวกร ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ประเภทภาคีวิศวกร สามารถคำนวณโครงสร้างอาคารได้แต่เฉพาะอาคารสูงไม่เกิน ๓ ชั้น ดังนั้น นาย บ. จึงไม่อาจเป็นผู้รับผิดชอบในการคำนวณโครงสร้างอาคารพิพาทซึ่งมีความสูง ๔ ชั้นได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี รับพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดและออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท ให้แก่ผู้ร้องสอด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อาคารพิพาทมีพื้นที่ใช้สอยทั้งหมด ๑,๑๕๖ ตารางเมตร มีความสูง ๑๒.๗๐ เมตร มีการแบ่งกันห้องเป็นห้องพักจำนวน ๔๔ ห้อง มีพื้นที่ใช้สอยห้องละ ๒๐.๔๐ ตารางเมตร โดยแต่ละห้องมีห้องส้วมและห้องน้ำในตัว มีทางเดินไปยังห้องพักอยู่ตรงกลางอาคารและมีบันได ขึ้นลงแต่ละชั้นเพียงทางเดียว อันมีลักษณะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมตามบทนิยามในกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของอาคารที่ผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีการแบ่งกันเป็นห้องพักจำนวนกว่า ๔๔ ห้อง โดยแต่ละห้องมีห้องน้ำและห้องส้วมในตัว รวมทั้งมีการจัดทำบันไดขึ้นลงระหว่างชั้นแล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่า อาคารดังกล่าวมิใช่อาคาร ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวของผู้ร้องสอดและบริวาร แต่เป็นอาคารที่สร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลอื่นเช่าพักอาศัย จึงถือเป็นอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม

^๙ พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๗๙ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม



ตามนัยข้อ ๒^๙ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีจึงเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒^๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น ในการอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาท นอกจากผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดให้เป็นอาคารเพื่อใช้เป็นอาคารอาศัยรวมแล้ว ยังจะต้องกำหนดให้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้อีกประการหนึ่งด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอด โดยระบุไว้ในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวแต่เพียงว่าเป็นอาคารเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวม โดยมีได้ระบุไว้ด้วยว่าเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ กล่าวคือ เป็นอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ประกอบข้อ ๑ (๑)^{๑๐} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗)ฯ ด้วย ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

^๙ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๒ อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม ได้แก่อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการค้าหรือธุรกิจที่มีพื้นที่สำหรับประกอบกิจการตั้งแต่แปดสิบตารางเมตรขึ้นไป

^{๑๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ อาคารประเภทควบคุมการใช้ คือ อาคารดังต่อไปนี้

(๑) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล

(๒) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่า การก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ แล้ว ก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ เพื่อให้มีการใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ทำการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ต่อไป

ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ

^{๑๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคารอยู่อาศัยรวม” หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว

ฯลฯ

ฯลฯ



นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี ทั้งห้ารายและที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดตั้งอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้เริ่มดำเนินการจัดสรรที่ดินก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะมีผลใช้บังคับ แต่ต่อมาได้มีการยื่นแบบรายการ และหลักฐานการจัดสรรที่ดิน (แบบ จ.ส. ๑) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีตามที่ประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ กำหนด และได้มีการจัดทำสัญญาจะซื้อจะขายระหว่างผู้ขาย กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ระบุเจตนาให้โครงการดังกล่าวเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย โดยผู้จัดสรรที่ดินให้คำมั่นต่อผู้ซื้อว่าจะปรับปรุงที่ดินจัดสรรในโครงการดังกล่าวให้เป็นที่อยู่อาศัย ชั้นดี มีความสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย และจะดูแลให้ผู้ซื้อใช้ที่ดินปลูกสร้างเฉพาะที่อยู่อาศัย เท่านั้น จะใช้ที่ดินเพื่อการอย่างอื่น เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรือประโยชน์ ทางการค้า หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดที่มีความสูงเกิน ๑๒ เมตร ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากผู้จัดสรรที่ดินเสียก่อน ดังนั้น แม้ว่าการจัดสรรที่ดินข้างต้นจะได้รับการยกเว้นให้ดำเนินการ จัดสรรที่ดินต่อไปได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์การควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า การไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ มุ่งประสงค์จะยกเว้นให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่ต้องมายื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน รวมถึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรที่ดินตามที่กำหนดไว้ แต่การที่ ผู้จัดสรรที่ดินได้ยื่นแบบรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดิน (แบบ จ.ส. ๑) ไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ แล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจะดำเนินการให้แตกต่างไป จากแบบรายการและหลักฐาน รวมถึงแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่เสนอไว้แล้วไม่ได้ เพราะมีฉะนั้นแล้ว ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะไม่มีหลักประกันใดที่จะคุ้มครองประโยชน์ตามเจตนารมณ์ ที่ต้องการลดข้อพิพาทและคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร กรณีจึงต้องถือว่าที่ดิน โครงการพิพาทมีการจัดสรรตามแผนผังโครงการเป็นที่อยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยว และมีการจัดทำ สัญญาจะซื้อจะขายระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นคำมั่นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าว จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยว วัตถุประสงค์ตามคำมั่นดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร การพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดิน แปลงนั้นด้วย หากการพิจารณาอนุญาตกระทำโดยฝ่าฝืนหรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ ของการจัดสรรที่ดินตามที่กำหนดไว้ในแบบรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดินที่ผู้จัดสรร ได้ยื่นไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



อนึ่ง ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมรู้ได้ว่า ลักษณะของอาคารที่ขออนุญาตนั้นมีได้มีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม โดยมีวัตถุประสงค์ในทางการค้า ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินบริเวณพิพาท และตามข้อตกลงในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร โดยผู้จัดสรรที่ดินได้เคยมีหนังสือยืนยันเจตนากรณีของการจัดสรรที่ดินข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีด้วยแล้ว ประกอบกับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารยังได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้น ตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ผู้รับใบอนุญาตจึงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่นเกี่ยวกับอาคารดังกล่าว มิใช่ได้รับสิทธิตามกฎหมายอื่นโดยผลของการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย และกรณีไม่เป็นการยกเว้นให้กระทำการที่กฎหมายอื่นกำหนดห้ามกระทำหรือกำหนดให้ความคุ้มครองไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดและเจตนากรณีของการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรซึ่งผู้ซื้อที่ดินในโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้รับการคุ้มครองตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๒ และแม้ต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้แทน แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีเจตนากรณีที่คุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเช่นเดียวกัน ผู้ร้องสอดในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจึงต้องผูกพันที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเจตนากรณีในการจัดสรรที่ดินโครงการนี้ อีกทั้ง การอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารที่มีการแบ่งเป็นห้อง ๆ จำนวนมาก อันเป็นการก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการให้บุคคลทั่วไปเช่าพักอาศัยในลักษณะหอพัก หรืออพาร์ทเมนต์ ในที่ดินจัดสรรที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว จะส่งผลให้มีผู้เช่าเข้ามาอยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้มาตรฐานด้านสาธารณสุขปลอดภัยและบริการสาธารณะเพื่อรองรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและบริการลดลง หรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้สอย และจะทำให้เกิดความไม่สะดวกสบาย ความไม่พอเพียงของสาธารณสุขและบริการสาธารณะ รวมทั้งยังทำให้หมู่บ้านขาดความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความปลอดภัยอีกด้วย การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนรวมที่ต้องได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมในการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้ผู้ร้องสอดโดยระบุว่าเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรของโครงการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๗๓/๒๕๕๘)

มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้สามารถจัดตั้งสถานีบริการก๊าซ NGV บนถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางน้อยกว่า ๑๖ เมตร แต่ไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ และให้กรุงเทพมหานครควบคุมมิให้มีการเปิดสถานีบริการก๊าซ LPG เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานีบริการ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการก๊าซ NGV เป็นกรณีที่รัฐบาลต้องการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนหันไปใช้พลังงานจากก๊าซ NGV ทดแทนการใช้พลังงานจากก๊าซ LPG โดยเป็นเพียงแนวนโยบายที่มีผลผูกพันเฉพาะส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหาแนวทางและมาตรการเพื่อให้สถานีบริการก๊าซ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการก๊าซ NGV เท่านั้น หากส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องการจะควบคุมมิให้มีการเปิดสถานีบริการก๊าซ LPG เพิ่มขึ้น ก็ต้องมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างอาคารซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเสียก่อน ดังนั้น เมื่อมีผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นสถานีบริการก๊าซ LPG โดยดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายซึ่งมีผลใช้บังคับขณะนั้นกำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ต้องออกใบอนุญาตให้แก่ผู้นั้น โดยไม่อาจยกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาเป็นเหตุปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้นั้นคำขอ

สรุปข้อเท็จจริง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ร้องสอด) ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยจะก่อสร้างอาคารชนิดตึกชั้นเดียว จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารบริการ (สำนักงาน-ห้องน้ำ) ก่อสร้างอาคารโครงเหล็กชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นหลังคาคลุมแทนจ่ายก๊าซ อาคารรวมไปถึงบ่อ ค.ส.ล. จำนวน ๑ บ่อ เพื่อใช้ฝังถังก๊าซใต้ดิน และกำแพง ค.ส.ล. ๑ แห่ง เพื่อใช้เป็นกำแพงกันไฟ ซึ่งเป็นการก่อสร้างในที่ดินบริเวณหน้าหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่งของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเจ็ดพักอาศัยอยู่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารดังกล่าวตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเจ็ดเห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ควบคุมมิให้มีการเปิดสถานีบริการก๊าซ LPG เพิ่มขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาหาแนวทางและมาตรการให้สถานีบริการก๊าซ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการก๊าซ NGV การที่ผู้ร้องสอดยื่นขออนุญาตก่อสร้างสถานีบริการก๊าซ LPG เป็นการยื่นภายหลังมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ประกอบกับกิจการสถานีบริการก๊าซ



เป็นกิจการที่เสี่ยงอันตราย การก่อสร้างสถานบริการก๊าซในเขตชุมชนที่มีบ้านพักอาศัยติดกันหนาแน่น หากเกิดอุบัติเหตุย่อมสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเจตนาในฐานะตัวแทนผู้พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรร จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และผู้อำนวยการสำนักการโยธา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) คัดค้านการอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานบริการก๊าซ LPG ในบริเวณดังกล่าว แต่สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเจตนาทราบโดยอ้างอิงความเห็นของสำนักงานกฎหมายและคดีกรุงเทพมหานครว่า ขณะนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้ในการควบคุมการเปิดสถานบริการก๊าซ LPG ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานบริการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น หากมีการขออนุญาตก่อสร้างสถานบริการก๊าซ LPG โดยดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ก็ต้องออกไปอนุญาตให้ก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเจตนาไม่เห็นด้วยกับคำชี้แจง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ร้องสอดและให้ระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หัวหน้ากลุ่มงานควบคุมอาคาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้อำนวยการกองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ดำเนินการสั่งหรือดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการก่อสร้างใด ๆ บนที่ดินหน้าหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเจตนาพักอาศัย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บริเวณที่ดินที่ผู้ร้องสอดขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นสถานบริการก๊าซ LPG เป็นที่ดินประเภท ย.๔ บริเวณหมายเลข ย.๔-๒๕ (สี่เหลี่ยม) อันเป็นพื้นที่ตามข้อ ๙ (ง)^{๑๑} ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อปรากฏ

^{๑๑} กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๙ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงนี้ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินประเภท ย. ๑ ถึง ย. ๔ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย โดยมีวัตถุประสงค์และจำแนกเป็นบริเวณ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) ที่ดินประเภท ย. ๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงรักษาสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยบริเวณระหว่างเขตเมืองชั้นในกับเขตชานเมืองที่มีความสะดวกในการเดินทาง จำแนกเป็นบริเวณ ย. ๔-๑ ถึง ย. ๔-๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ



ข้อเท็จจริงว่า อาคารชนิดตึกชั้นเดียวทั้งสองหลังที่ผู้ร้องสอดขออนุญาตก่อสร้าง ไม่เข้าข่าย เป็นอาคารขนาดใหญ่ มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินน้อยกว่า ๓ : ๑ มีอัตราส่วนของที่ว่าง ต่อพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ด้านหน้าของสถานบริการอยู่ติดถนนราชพฤกษ์ ซึ่งมีเขตทาง กว้าง ๖๐ เมตร การขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดจึงเป็นไปตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง (๑) และ (๒)^{๑๖} ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน อีกทั้งตามแบบแปลนได้มีการร่น แนวอาคารห่างเขตถนน ๑๕ เมตร ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๔ (๑๓)^{๑๗} ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือ บางประเภทริมถนนราชพฤกษ์ทั้งสองฟากในท้องที่แขวงตลิ่งชัน แขวงฉิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางพรหม แขวงบางเขินหนึ่ง เขตตลิ่งชัน และแขวงบางแวก แขวงบางจาก แขวงคูหาสวรรค์

^{๑๖} กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๑๕ ที่ดินประเภท ย. ๔ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง หรืออาคาร ขนาดใหญ่พิเศษ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว และสถานบริการก๊าซธรรมชาติ เว้นแต่สถานบริการก๊าซที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

ฯลฯ

ฯลฯ

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ที่ไม่ใช่เพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวและบ้านแฝด ให้เป็นไปตามต่อไปนี้

(๑) มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินไม่เกิน ๓ : ๑ ทั้งนี้ ที่ดินแปลงใดที่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว หากมีการแบ่งแยก หรือแบ่งโอนไม่ว่าจะกี่ครั้งก็ตาม อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินของที่ดินแปลงที่เกิดจากการแบ่งแยกหรือแบ่งโอน ทั้งหมดรวมกันต้องไม่เกิน ๓ : ๑

(๒) มีอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ แต่อัตราส่วนของที่ว่างต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ ของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ ดินแปลงใดที่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว หากมีการแบ่งแยก หรือแบ่งโอนไม่ว่าจะกี่ครั้งก็ตาม อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมของที่ดินแปลงที่เกิดจากการแบ่งแยกหรือแบ่งโอน ทั้งหมดรวมกันต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

^{๑๗} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ริมถนนราชพฤกษ์ทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงตลิ่งชัน แขวงฉิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางพรหม แขวงบางเขินหนึ่ง เขตตลิ่งชัน และแขวงบางแวก แขวงบางจาก แขวงคูหาสวรรค์ แขวงปากคลองภาษีเจริญ เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคาร ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ ห้องบรรจุก๊าซ และสถานบริการก๊าซ ตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ ภายในระยะสิบห้าเมตรจากเขตถนนราชพฤกษ์ทั้งสองฟาก ตามแผนที่ท้ายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้



แขวงปากคลองภาษีเจริญ เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ อาคารชนิดตึกที่ขออนุญาตก่อสร้างทั้งสองหลังเป็นอาคารที่ไม่อยู่ริมทางสาธารณะ มีที่ว่างด้านหน้าอาคารกว้างมากกว่า ๖ เมตร มีความสูงน้อยกว่า ๑๕ เมตร มีที่ว่างโดยรอบอาคาร ๔.๐๔ เมตร มีระยะร่นห่างจากเขตถนนสาธารณะมากกว่า ๔ เมตร กรณีจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๒ (๖)^{๑๔} และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง^{๑๕} ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเจตต์คัดค้านว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ได้คัดค้านว่าหากผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตให้เปิดกิจการสถานีบริการก๊าซ LPG อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเจตต์ซึ่งพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีคดีนี้เป็นเพียงขั้นตอนที่ผู้ร้องสอดขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการสถานีบริการก๊าซ LPG ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ผู้ร้องสอดจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการขออนุญาต ประกอบกิจการบริการก๊าซ LPG ต่อกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการก๊าซปิโตรเลียมเหลวตามพระราชบัญญัติ ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอด จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ให้ความเห็นชอบการแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถจัดตั้งสถานีบริการก๊าซ NGV บนถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางน้อยกว่า ๑๖ เมตร แต่ไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควบคุมมิให้มีการเปิดสถานีบริการก๊าซ LPG เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานีบริการก๊าซ LPG เปลี่ยนการไปให้บริการก๊าซ NGV นั้น เป็นกรณีที่รัฐบาลต้องการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนหันไปใช้พลังงานจากก๊าซ NGV ทดแทน

^{๑๔-๑๕} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕๒ อาคารแต่ละหลังหรือหน่วยต้องมีที่ว่างตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม คลังสินค้า อาคารสาธารณะ อาคารสูงเกิน ๒ ชั้น หรือสูงเกิน ๘ เมตร ยกเว้นอาคารอยู่อาศัยสูงไม่เกิน ๓ ชั้น ที่ไม่อยู่ริมทางสาธารณะ ให้มีที่ว่างด้านหน้ากว้างไม่น้อยกว่า ๖ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕๕ อาคารที่มีความสูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ต้องมีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๑ เมตร ยกเว้นบ้านพักอาศัย ที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๓๐๐ ตารางเมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

การใช้พลังงานจากก๊าซ LPG ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีสถานะเป็นกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีมติให้แก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถจัดตั้งสถานบริการก๊าซ NGV ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นได้ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการควบคุมมิให้มีการเปิดสถานบริการก๊าซ LPG คณะรัฐมนตรียังมีได้อนุมัติให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นเพียงนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหาแนวทางและมาตรการเพื่อให้สถานบริการก๊าซ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการก๊าซ NGV เท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลผูกพันเฉพาะส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ต้องถือปฏิบัติเท่านั้น หากส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควบคุมมิให้มีการเปิดสถานบริการก๊าซ LPG เพิ่มขึ้น อันเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ก็ต้องมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างอาคารซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเสียก่อน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นกำหนด ก็ต้องออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอด โดยไม่อาจยกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มาใช้ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องสอดได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕๕/๒๕๕๘)

๑.๓ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

๑.๓.๑ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างอาคารโดยรุกล้ำที่สาธารณะ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓.๒ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างอาคารโดยเว้นระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

ข้อ ๕๐ วรรคสอง (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้อาคารที่สูงเกิน ๒ ชั้น หรือเกิน ๘ เมตร ที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร



ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย ๖ เมตร ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางด้านความปลอดภัยของผู้ใช้ทางสาธารณะ อันอาจจะเกิดอุบัติเหตุหรือสิ่งของตกลงจากตัวอาคารได้ ดังนั้น เมื่ออาคารพิพาทเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๕ ชั้น ก่อสร้างติดถนนสาธารณะที่มีความกว้าง ๖.๙๐ เมตร โดยมีระยะถอยร่นระหว่างอาคารกับกึ่งกลางถนนสาธารณะน้อยกว่า ๖ เมตร แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

นาง ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากผู้อำนวยการเขตพระโขนง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อก่อสร้างอาคารในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ บริเวณปากซอยถนนสาธารณะทางเข้าหมู่บ้าน ศ. โดยก่อสร้างเป็นอาคารชนิดตึก มีชั้นลอยจำนวน ๑ หลัง สำหรับใช้พักอาศัย แต่ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำร้องขอยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เนื่องจากอาคารที่ทำการก่อสร้างตามใบอนุญาตมีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการก่อสร้าง ทำให้ต้องมีการแก้ไข และจะได้ทำการแก้ไขรูปแบบเพื่อยื่นขออนุญาตต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการก่อสร้างอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และดำเนินการแก้ไขและยื่นขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารที่ก่อสร้าง ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามที่ได้แก้ไขรูปแบบใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณชุมชนที่มีการก่อสร้างอาคารพิพาทและเป็นผู้ใช้ถนนซอยสาธารณะทางเข้าหมู่บ้าน ศ. เห็นว่า อาคารพิพาทมีการก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และมีระยะถอยร่นของอาคารจากกึ่งกลางถนนสาธารณะไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับมีการต่อเติมหลังคาราวตากผ้า รุกล้ำทางสาธารณะประโยชน์ และจัดให้มีที่จอดรถด้านหลังอาคารเต็มทั้งสองฝั่ง อันเป็นการกีดขวางทางสัญจรของประชาชน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรื้อถอนอาคารพิพาทที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต และมีระยะถอยร่นของอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ตัดแปลงรุกล้ำทางสาธารณะ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เข้าทำการตรวจสอบอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีผู้ฟ้องคดี ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้แทนเจ้าของอาคารพิพาทร่วมตรวจสอบด้วย พบว่า (๑) อาคารพิพาทเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๕ ชั้น ไม่มีชั้นดาดฟ้า มีความสูงอาคารรวม ๑๕.๐๙ เมตร เมื่อวัดจากระดับถนนสาธารณะมีพื้นที่อาคารรวมทุกชั้น ๙๗๙.๕ ตารางเมตร มีการใช้เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม โดยแต่ละห้องมีพื้นที่ไม่ถึง ๖๐ ตารางเมตร (๒) อาคารด้านหน้า (ทิศตะวันออก) อยู่ริมซอยวชิรธรรมสาริต ๕๗ ซึ่งเป็นถนนสาธารณะ มีความกว้างบริเวณหน้าอาคารพิพาท ๙.๙๐ ถึง ๙.๕๐ เมตร มีระยะร่นแนวอาคารด้านหน้าจากเขตซอยวชิรธรรมสาริต ๕๗ มีระยะ ๒.๗๐ ถึง ๒.๙๐ เมตร หรือระยะร่นแนวอาคาร ๗.๖๕ เมตร เมื่อวัดจากศูนย์กลางซอยวชิรธรรมสาริต ๕๗ และวัดระยะร่นของตึกแถวบริเวณฝั่งตรงข้ามอาคารพิพาทได้มีระยะร่นแนวอาคารจากกึ่งกลางซอยวชิรธรรมสาริต ๕๗ มีระยะ ๗.๖๕ เมตร เช่นกัน โดยในการวัดความกว้างของซอยวชิรธรรมสาริต ๕๗ ไม่สามารถตรวจพบหลักหมุดโฉนดที่ดินทั้งสองฝั่ง จึงถือเอาแนวรั้วอาคารข้างเคียงที่เป็นแนวรั้วเดิมทั้งสองฝั่งซอยวชิรธรรมสาริต ๕๗ เป็นแนวเขตที่ดิน (๓) อาคารด้านข้าง (ทิศใต้) อยู่ริมซอยทางเข้าหมู่บ้าน ศ. เป็นถนนสาธารณะมีแนวรั้วอาคารข้างเคียงฝั่งตรงข้ามอาคารพิพาทเป็นแนวรั้วเดิม สามารถใช้เป็นแนวเขตถนนสาธารณะด้านฝั่งตรงข้ามอาคารพิพาทได้ จากการวัดความกว้างของซอยทางเข้าหมู่บ้าน ศ. โดยวัดจากแนวรั้วเดิมด้านฝั่งตรงข้ามอาคารพิพาทถึงแนวทางเท้าอาคารพิพาทที่ก่อสร้างมีความกว้าง ๗.๒๗ ถึง ๗.๒๓ เมตร (๔) อาคารด้านหลัง (ทิศตะวันตก) อยู่ริมซอยภายในหมู่บ้าน ศ. เป็นถนนสาธารณะมีความกว้าง ๖.๙๐ เมตร มีระยะร่นแนวอาคารด้านหลังจากเขตซอยดังกล่าว ๒.๗๗ เมตร หรือมีระยะร่นแนวอาคารด้านหลัง ๖.๒๒ เมตร เมื่อวัดจากกึ่งกลางซอยภายในหมู่บ้าน ศ. และ (๕) ส่วนอาคารพิพาทด้านทิศเหนือ พบว่า ที่ตั้งอาคารพิพาทมีระยะร่นห่างจากอาคารข้างเคียงด้านทิศเหนือ ๐.๙๒ ถึง ๐.๙๑ เมตร พยานผู้เชี่ยวชาญรายดังกล่าวมีความเห็นว่า ในส่วนของอาคารพิพาท (ทิศใต้) เนื่องจากการรังวัดในครั้งนี้ ไม่พบหมุดหลักเขตที่ดินหมายเลข ๕๔๕๗ และหมายเลข ๕๔๖๐ ของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ แต่ได้อาศัยแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือด้านทิศตะวันออก และด้านทิศตะวันตก มีแนวอาคารข้างเคียงเดิม นำมาอ้างอิงเป็นแนวเขตที่ดินด้านนั้น ๆ เมื่อได้นำมาคำนวณเปรียบเทียบกับขนาดที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ ที่มีเนื้อที่ ๙๓ ตารางวา แล้ว ที่ดินจะมีขนาดกว้าง ๑๒.๗๘ เมตร ความยาว ๒๖.๔๐ เมตร เมื่อหักเนื้อที่บริเวณมุมแปลงที่ดินแล้ว มีพื้นที่ประมาณ ๓๓๒ ตารางเมตร จะได้ความกว้างของซอยทางเข้าหมู่บ้าน ศ. อยู่นอกโฉนดที่ดินกว้าง ๖.๙๐ เมตร เท่ากับว่าอาคารได้ร่นแนวจากกึ่งกลางถนนสาธารณะดังกล่าวไว้ ๕.๙๘ เมตร น้อยกว่า ๖ เมตร



ส่วนเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญอีกราย ได้รายงานผลการรังวัดที่ดินที่ตั้งอาคารพิพาทว่า ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าหมุดหลักเขตที่ดินหมายเลขที่ ๕๔๕๗ และหมายเลขที่ ๕๔๖๐ ของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ อยู่ที่ใด จึงรังวัดที่ดินตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำชี้ซึ่งผลการนำชี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏว่า ถนนซอยสาธารณะทางเข้าหมู่บ้าน ศ. มีความกว้าง ๖.๙๙๕ เมตร อาคารพิพาทมีระยะร่น ๕.๗๘ เมตร จากกึ่งกลางถนนซอยสาธารณะ และผลการนำชี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏว่า ถนนซอยสาธารณะดังกล่าวมีความกว้าง ๖.๐๙๓ เมตร อาคารพิพาทมีระยะร่น ๖.๒๓ เมตร จากกึ่งกลางถนนซอยสาธารณะ ทั้งนี้ พยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ให้ข้อสังเกตว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำชี้จุดหลักหมุดเลขที่ ๕๔๕๗ และเลขที่ ๕๔๖๐ ของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ แตกต่างจากจุดที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำชี้ และแม้ว่าการนำชี้จุดหลักหมุดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต่างกัน แต่จากการนำชี้จุดหลักหมุดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ได้เนื้อที่ดิน ๘๕ ตารางวา ในขณะที่โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระบุว่ามีเนื้อที่เพียง ๘๓ ตารางวา ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ได้คำนวณโดยเปรียบเทียบขนาดที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๓๓๙๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเนื้อที่ ๘๓ ตารางวา ถนนซอยสาธารณะทางเข้าหมู่บ้าน ศ. มีความกว้าง ๖.๘๐ เมตร เท่ากับว่าอาคารพิพาททางด้านทิศใต้มีระยะร่นห่างจากกึ่งกลางถนนซอยสาธารณะ ๕.๘๘ เมตร น้อยกว่า ๖ เมตร กรณีจึงเชื่อได้ว่า อาคารพิพาททางด้านทิศใต้มีระยะร่นห่างจากกึ่งกลางถนนซอยสาธารณะ ๕.๘๘ เมตร น้อยกว่า ๖ เมตร อันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อ ๕๐ วรรคสอง (๑)^{๑๖} ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคารฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติ

^{๑๖} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕๐ อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า ๖ เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย ๓ เมตร มิให้มีส่วนของอาคารล้ำเข้ามาในแนวร่นดังกล่าว ยกเว้นรั้วหรือกำแพงกั้นแนวเขตที่สูงไม่เกิน ๒ เมตร

อาคารที่สูงเกิน ๒ ชั้นหรือเกิน ๘ เมตร อาคารขนาดใหญ่ ห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะ คลังสินค้า ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ยกเว้นอาคารอยู่อาศัยสูงไม่เกิน ๓ ชั้น หรือไม่เกิน ๑๐ เมตร และพื้นที่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ ต้องมีระยะร่นดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย ๖ เมตร

(๒) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ ๑๐ เมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๒๐ เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย ๑ ใน ๑๐ ของความกว้างของถนนสาธารณะ

(๓) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกิน ๒๐ เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย ๒ เมตร

ที่กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินก่อสร้างอาคารบนที่ดินของตนเองบริเวณที่ติดติดกับแนวเขตที่ดินที่ติดกับทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ทางด้านความปลอดภัยของผู้ใช้ทางสาธารณะอันอาจจะเกิดอุบัติเหตุหรือสิ่งของตกลงจากตัวอาคารได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารพิพาทด้านทิศใต้ ให้มีระยะถอยร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนขอยสาธารณะทางเข้าหมู่บ้าน ศ. อย่างน้อย ๖ เมตร ให้เป็นไปตามข้อ ๕๐ วรรคสอง (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคารฯ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘๓/๒๕๕๘)

๑.๓.๓ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างอาคารในบริเวณที่มีการกำหนดห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายอื่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓.๔ กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างฯ โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกรณีอื่น ๆ

กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นการพาณิชย์ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จก่อนกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่สอด ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลท่าสายลวด และตำบลแม่ตาวอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บริเวณที่ตั้งอาคารดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ แม้จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงข้างต้น แต่ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันที่กำหนดห้ามมิให้มีการตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเพื่อการพาณิชย์ให้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากที่กฎกระทรวงข้างต้นมีผลใช้บังคับ ได้มีการตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงใช้ประโยชน์อาคารอันมีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ควบคุมให้การตัดแปลงหรือการใช้อาคารนั้นเป็นไปตามกฎหมาย กรณีย่อมถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลเมืองแม่สอดได้จัดทำโครงการก่อสร้างตลาดไนท์บาร์ซ่าในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๐๐๒ ของเทศบาล โดยได้รับงบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น ขนาดกว้าง ๒๔ เมตร ยาว ๔๐ เมตร พื้นที่อาคารไม่น้อยกว่า ๒,๘๔๖ ตารางเมตร มีวัตถุประสงค์ให้เป็นศูนย์รวมการค้าขายของประชาชน ต่อมา เทศบาลเมืองแม่สอดได้เปิดประมูลให้นิติบุคคลและบุคคลทั่วไปเช่าอาคารดังกล่าว ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้ประมูลได้ จึงได้ทำสัญญาเช่ากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เนื่องจากประสบปัญหาขาดทุน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขออนุญาตปรับเปลี่ยนพื้นที่และปรับปรุงอาคารพิพาท โดยจะปรับปรุงชั้นล่างเป็นซูเปอร์มาร์เก็ต ชั้นที่ ๒ เป็นดีพาร์ทเมนท์สโตร์ และชั้นที่ ๓ เป็นเพลย์แลนด์ รวมทั้งจะปรับปรุงในส่วนของหลังคาและบันไดทางขึ้นลง ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองแม่สอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อนุญาตให้ทำได้ และต่อมาเมื่อการดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบรับรองการก่อสร้างอาคารดัดแปลงอาคาร หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (แบบ อ. ๖) เพื่อใช้ในการพาณิชย์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนแบ่งเช่าช่วงอาคารพิพาทให้แก่บริษัท อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งสินค้าอุปโภคบริโภค แต่หอการค้าจังหวัดตากและองค์กรต่าง ๆ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอแม่สอดว่า การเปิดดำเนินการของของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการประกอบกิจการผิดจากเจตนาของสัญญาเช่า ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่นำมาใช้ในการก่อสร้างอาคารเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาจำหน่ายสินค้า ส่งผลกระทบต่อวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และอาจผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นประธานหอการค้าจังหวัดตากตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ มีหน้าที่ส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและเศรษฐกิจโดยทั่วไป พร้อมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการค้าขายเครื่องอุปโภคบริโภคในเขตเทศบาลเมืองแม่สอดและเป็นตัวแทนพ่อค้าในเขตอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบการจดทะเบียนเช่าช่วงอาคารพิพาทว่าชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่ และขอให้มีคำสั่งระงับการให้เช่าช่วงชั่วคราว รวมทั้งให้หยุดดำเนินการใด ๆ ระหว่างที่มีการตรวจสอบ ให้ทบทวนและตรวจสอบการใช้งบประมาณ การใช้อาคารพิพาทว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หยุดปรับปรุงอาคารจนกว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองจะมีคำวินิจฉัย ต่อมา หอการค้าจังหวัดตากได้จัดประชุมคณะกรรมการบริหารและมีมติมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

เป็นตัวแทนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และขอให้เพิกถอนสัญญาเช่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือให้สัญญาเช่าช่วงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นโมฆะ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

อาคารพิพาทได้รับใบอนุญาตก่อสร้างเป็นอาคาร ๓ ชั้น เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๕ เพื่อใช้เป็นการพาณิชย์ และเมื่ออาคารก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบรับรองอาคารประเภทควบคุมการใช้ (แบบ อ.๖) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยระบุในใบรับรองว่าเป็นอาคารเพื่อใช้เป็นการพาณิชย์ แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่สอด ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลท่าสายลวด และตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บริเวณอาคารพิพาท และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๗ กรณีเช่นนี้ แม้ว่าอาคารพิพาทจะได้ก่อสร้างแล้วเสร็จตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ก่อนกฎกระทรวงข้างต้นใช้บังคับ ทำให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวก็ตาม แต่ในข้อ ๔^๑ ของกฎกระทรวงฉบับนี้ก็มีข้อห้ามดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเพื่อการค้าพาณิชย์ให้เป็นอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบรับรองการดัดแปลงอาคารประเภทควบคุมการใช้อาคาร (แบบ อ. ๖) เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นเวลาก่อนเวลาที่กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ โดยระบุในใบรับรองว่าเป็นอาคารเพื่อใช้เป็นการพาณิชย์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำอาคารพิพาทไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เช่าช่วงในพื้นที่ชั้นที่ ๑ และชั้นที่ ๒ เพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งสินค้าอุปโภคบริโภค ประเภทซูเปอร์มาร์เก็ต พื้นที่ประมาณ ๑,๘๐๐ ตารางเมตร ตามหนังสือ

^๑ กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่สอด ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลท่าสายลวด และตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ ให้กำหนดพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่สอด ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลท่าสายลวด และตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ภายในแนวเขตควบคุมอาคารตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

ข้อ ๔ อาคารที่มีอยู่แล้วในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดตามข้อ ๒ ก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ แต่ห้ามดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารดังกล่าวให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๒



สัญญาแบ่งเช่าช่วงอาคาร ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงดังกล่าว อาคารพิพาทจึงไม่อาจตัดแปลงและเปลี่ยนการใช้อาคารจากอาคารเพื่อการพาณิชย์เป็นอาคารเพื่อประกอบกิจการประเภทค้าปลีกค้าส่งได้ และแม้สัญญาเช่าอาคารพิพาทจะระบุข้อความอนุญาตให้ผู้เช่านำสิทธิการเช่าไปให้ผู้อื่นเช่าช่วงได้ แต่การให้เช่าช่วงเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ นั้น ต้องไม่ขัดต่อระเบียบหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมิได้ควบคุมให้การใช้อาคารเป็นไปตามกฎหมาย ปลอมให้มีการตัดแปลงอาคารผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารจากการพาณิชย์เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันในอาคารหลังเดียวกันตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ผิดสัญญาเช่าอาคารพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีสิทธิบอกเลิกการเช่าได้ตั้งแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาเช่าช่วงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ของอาคารตามวัตถุประสงค์ของโครงการก่อสร้างตลาดไนท์บาร์ซ่าภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๓/๒๕๕๘)

กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้ตัดแปลงอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และการตัดแปลงอาคารซึ่งฝ่าฝืนต่อกฎหมายนั้นยังคงดำรงอยู่ โดยเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอาคารข้างเคียงผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการตัดแปลงอาคารได้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว และติดตามเรื่องร้องเรียนมาตลอด กรณีเช่นนี้ แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้พิจารณาข้อร้องเรียนและดำเนินการจนกระทั่งถึงขั้นตอนการลงนามอนุมัติให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงแล้วก็ตาม แต่เมื่อระยะเวลาผ่านล่วงเลยไปเป็นเวลานาน ก็ยังไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อทำการรื้อถอนอาคารส่วนที่มีการตัดแปลง กรณีย่อมต้องถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๒ พร้อมสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทางด้านทิศเหนือติดกับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๖ พร้อมสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๕ ชั้น ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้องสอดทั้งสอง ต่อมาผู้ร้องสอดทั้งสองได้ต่อเติมอาคารพาณิชย์เดิมในส่วนที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อต่อเติมอาคารเสร็จแล้วปรากฏว่ามีส่วนของอาคารที่ต่อเติมเอียงเข้าหาที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีเป็นการตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และตามสภาพที่ปรากฏอาคารอาจพังทลายลงมาทับสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ติดกัน ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และติดตามเรื่องร้องเรียนมาตลอด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้วพบว่า ผู้ร้องสอดทั้งสองได้ตัดแปลงอาคารรुक้ำในส่วนที่ใช้เสาร่วมกันโดยชั้นงานได้เอียงเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่โครงสร้างอาคารส่วนที่ต่อเติมสภาพทั่วไปไม่มีการทรุดตัวหรือแตกร้าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทที่มีการตัดแปลง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งถึงผู้ร้องสอดที่ ๑ และผู้ร้องสอดที่ ๒ รายละเอียด ๓ คำสั่ง ได้แก่ คำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร คำสั่งห้ามเข้าไปในอาคารที่อาจเป็นภัยอันตราย และคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารพิพาทให้ถูกต้องและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร หรือดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๗ ทวิ ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดทั้งสองไม่ได้ปฏิบัติตามและมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งความร้องทุกข์ต่อผู้กำกับสถานีตำรวจนครบาลคลองตันเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ร้องสอดทั้งสองฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดทั้งสองรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมด โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่ผู้ร้องสอดทั้งสองยังคงไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระยะเวลาเวลาล่วงเลยมานานพอสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการรื้อถอนอาคารพิพาทส่วนที่ผู้ร้องสอดทั้งสองก่อสร้างเพิ่มเติมดังกล่าว



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้องสอดทั้งสองก่อสร้างอาคารเพิ่มเติมในส่วนที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นการดัดแปลงอาคารตามบทนิยามในมาตรา ๔^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีพบว่า มีส่วนของอาคารที่ดัดแปลงเอียงเข้าหาที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และติดตามเรื่องร้องเรียนมาตลอดจนถึงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗ อันเป็นวันฟ้องคดี รวมทั้งมีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ผู้ร้องสอดทั้งสองก่อสร้างเพิ่มเติมดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ร้องสอดทั้งสองต่อเติมอาคารส่วนพิพาทอันเข้าลักษณะการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เห็นว่าเป็นกรณีที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๑^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐^{๒๐}

^{๑๙} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ดัดแปลง” หมายความว่า เปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของโครงสร้างของอาคารหรือส่วนต่าง ๆ ของอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิม และมีใช้การซ่อมแซม หรือการดัดแปลงที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙-๒๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)



และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบข้อ ๓๔ วรรคหก^{๒๑} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๕๒ วรรคหนึ่ง (๕)^{๒๒} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกคำสั่งถึงผู้ร้องสอดทั้งสอง รายละเอียด ๓ คำสั่ง ได้แก่ คำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร คำสั่งห้ามเข้าไปในอาคารที่อาจเป็นภัยอันตราย และคำสั่งให้ดำเนินการดังนี้ (ก) ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามรายการดังต่อไปนี้ ต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓.๐๐ เมตร โดยปราศจากสิ่งปกคลุม ต้องมีที่ว่างด้านข้างของอาคารไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตร ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง (ข) ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร หรือดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันพ้นกำหนดตาม (ก) ปรากฏว่าผู้ร้องสอดทั้งสองไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดทั้งสองรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมด โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่ผู้ร้องสอดทั้งสองยังคงไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งและมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดทั้งสองไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น

^{๒๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๓๔ ๒๒ ๒๒

ห้องแถวหรือตึกแถวที่มีด้านข้างใกล้เขตที่ดินของผู้อื่น ต้องมีที่ว่างระหว่างด้านข้างของห้องแถวหรือตึกแถวกับเขตที่ดินของผู้อื่นนั้นกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร เว้นแต่ห้องแถวหรือตึกแถวที่ก่อสร้างขึ้นทดแทนอาคารเดิมโดยมีพื้นที่ไม่มากกว่าพื้นที่ของอาคารเดิมและมีความสูงไม่เกิน ๑๕ เมตร

^{๒๒} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕๒ อาคารแต่ละหลังหรือหน่วยต้องมีที่ว่างตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

๒๒ ๒๒

(๕) ห้องแถวหรือตึกแถวที่มีด้านข้างใกล้เขตที่ดินของผู้อื่นต้องมีที่ว่างระหว่างด้านข้างของห้องแถวหรือตึกแถวกับเขตที่ดินของผู้อื่น กว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร เว้นแต่ห้องแถวหรือตึกแถวที่ก่อสร้างขึ้นทดแทนอาคารเดิมโดยมีพื้นที่ไม่มากกว่าพื้นที่ของอาคารเดิมและมีความสูงไม่เกิน ๑๕ เมตร

๒๒ ๒๒

^{๒๓} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐



ยอมมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่มีการดัดแปลงดังกล่าวได้เองตามมาตรา ๔๓^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขตสวนหลวง ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขออนุมัติรื้อถอนอาคารส่วนที่พิพาทของผู้ร้องสองทั้งสอง และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงนามอนุมัติให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่พิพาทแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างเหตุว่า ต้องใช้ระยะเวลาในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการรื้อถอน และต้องทำตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ จึงยังไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่มีการดัดแปลงของผู้ร้องสองทั้งสอง กรณีเช่นนี้ แม้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแต่ละรายการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่การดัดแปลงอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายยังคงดำรงอยู่ และผู้ฟ้องคดี ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวโดยติดตาม เรื่องร้องเรียนมาตลอด จนระยะเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่พิพาทของผู้ร้องสองทั้งสองตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ รวมทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อทำการรื้อถอนอาคาร ส่วนที่พิพาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่ผู้ร้องสองทั้งสอง ดัดแปลงจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนอาคาร

^{๒๔} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไปขอให้ศาล มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้ว เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบ และคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นเว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึด และเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็น ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

ของผู้ร้องสองทั้งสองในส่วนที่ตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำกับดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๗/๒๕๕๘)

การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ตัดแปลงเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย เป็นอาคารที่ใช้เพื่อประกอบกิจการการค้าหรือธุรกิจที่มีพื้นที่สำหรับประกอบกิจการไม่เกินแปดสิบตารางวา ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเพื่อพักอาศัยให้เป็นอาคารเพื่อประกอบพาณิชย์กรรมต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบข้อ ๓๔ ข้อ ๓๕ และข้อ ๓๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ต่อเติมและเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารในลักษณะดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องสองได้ยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย โดยมีพื้นที่ที่ขอต่อเติมขนาด ๔.๕๐x๔ เมตร รวม ๑๘ ตารางเมตร และได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีตำบลระแหง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หลังจากที่ได้ต่อเติมอาคารดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องสองได้ขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายของชำโดยมีสินค้าสำเร็จรูปประเภทอุปโภคและบริโภค และของเบ็ดเตล็ดขายให้แก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณหมู่บ้าน และได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จำหน่าย/เสิร์ฟอาหารจากผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยอยู่ติดกับบ้านของผู้ร้องสองได้มีหนังสือร้องเรียนต่อเทศบาลตำบลระแหง โดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ร้องสองต่อเติมอาคารเพื่อประกอบกิจการค้าขาย อันเป็นการกระทำผิดตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ประกอบข้อ ๓๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และการประกอบกิจการค้าขายของผู้ร้องสองก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากลูกค้าที่มาซื้อสินค้าที่ร้านของผู้ร้องสองได้จอดรถในบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี บางรายไม่ดับเครื่องยนต์และเปิดไฟหน้ารถส่องเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้เกิดเสียงดังรำคาญ และเหม็นกลิ่นน้ำมันรถและบางครั้งมีลูกค้ามานั่งดื่มสุรา เขียร์ฟุตบอล และมีการทะเลาะวิวาทกัน



ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนดังกล่าวและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการกระทำของผู้ร้องสอดไม่พบสิ่งที่ก่อให้เกิดกลิ่น หรือสิ่งสกปรก หรือสิ่งที่จะเป็นต้นเหตุของเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและมีหนังสือร้องเรียนถึงผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอหารือในประเด็นตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไปยังศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย และได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาโดยอ้างอิงความเห็นของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า การกระทำของผู้ร้องสอดยังไม่ถือเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดการค้าขายได้ ส่วนประเด็นการต่อเติมอาคารของผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตให้ต่อเติมอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย โดยผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อให้ความยินยอมในการต่อเติมอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการเพื่อยุติการประกอบกิจการค้าของผู้ร้องสอดที่ได้ประกอบกิจการในทาว์นเฮาส์ที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อระงับเหตุรำคาญดังกล่าวโดยเร่งด่วน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีว่าอาคารของผู้ร้องสอดได้มีการดัดแปลงโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการตรวจสอบอาคารพิพาท ผลการตรวจสอบพบว่า อดีตสามีของผู้ร้องสอดเป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารพิพาทเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย โดยผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อให้ความยินยอมในการต่อเติมอาคารดังกล่าวแก่ผู้ขออนุญาต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้ต่อเติมอาคาร ตามมาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ทั้งนี้ การขออนุญาตก่อสร้างดัดแปลง

^{๒๕} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ตรี เว้นแต่

(๑) เจ้าของอาคารนั้นได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

(๒) เจ้าของอาคารนั้นได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว หรือ

(๓) การดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



อาคารพิพาทและการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ มีผลใช้บังคับ จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว อีกทั้ง พื้นที่ของอาคารพิพาทเดิมมีขนาด ๔.๕๐ x ๙ เมตร รวม ๔๐.๕๐ เมตร เมื่อรวมกับพื้นที่ที่ขอต่อเติมซึ่งมีขนาด ๔.๕๐ x ๔ เมตร รวม ๑๘ ตารางเมตร ทำให้มีพื้นที่สำหรับประกอบกิจการเพียง ๕๘.๕๐ ตารางเมตร ไม่เกิน ๘๐ ตารางเมตร ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗)ฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การขออนุญาตตัดแปลงอาคารของผู้ร้องสอดจึงไม่อยู่ในบังคับการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเพื่อพักอาศัยเป็นอาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรมตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง^{๒๖} และมาตรา ๔๔^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ประกอบข้อ ๓๔^{๒๘} ข้อ ๓๕^{๒๙} และข้อ ๓๖^{๓๐} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๖ และข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗)ฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการกับผู้ร้องสอดที่ได้ต่อเติมและเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

^{๒๖-๒๗} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการตามมาตรา ๓๒ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว และให้นำมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๓๙ ทวิ แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม
ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่การเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้ เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ วรรคสาม หรือมาตรา ๓๓ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบรับรอง ใบอนุญาต หรือที่ไม่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ จนกว่าจะได้รับใบรับรอง ใบอนุญาต หรือได้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ แล้ว

^{๒๘-๓๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๓๔ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้ต้องดูแลรักษาและซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพที่มั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ และมีให้เกิดภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินตลอดเวลาที่ใช้อาคารนั้น

ข้อ ๓๕ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้ต้องใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวโดยมิให้มีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน

ข้อ ๓๖ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ จะใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ และได้รับใบอนุญาตแล้ว ให้นำข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่การเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้ เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่งโดยอนุโลม



ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า การประกอบกิจการค้าขายของผู้ร้องสอดก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียน โดยผลการตรวจสอบพบว่า อาคารพิพาทได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จำหน่าย/เสิร์ฟอาหาร ประเภทขายของเบ็ดเตล็ด และไม่พบเหตุที่ก่อให้เกิดกลิ่น แสง เสียง หรือกรณีอื่นใดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เนื่องจากเป็นร้านขายของที่เป็นอาหารสำเร็จรูป ขนม เครื่องดื่ม น้ำอัดลม ไม่เป็นสิ่งที่ก่อเหตุรำคาญได้ และไม่พบว่า มีรถยนต์มาจอดที่หน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี หากจะมีรถยนต์มาจอดเพื่อส่งของหรือตรวจสินค้าให้แก่ร้านของผู้ร้องสอดก็จะจอดตรงโดยดับเครื่องยนต์ และจอดอยู่บริเวณฝั่งตรงข้ามเพียงชั่วระยะเวลาสั้น ๆ และไม่มีการทิ้งขยะบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลูกค้านั่งดื่มสุรา เขียร์ฟุตบอลทางโทรทัศน์ หรือมีการทะเลาะวิวาทกัน อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีว่า กรณีการดื่มสุราแล้วเกิดเสียงดังผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ และกรณีการจอดรถหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการให้ใครมาจอดรถหน้าบ้านตนก็ควรทำป้ายเขียนในลักษณะว่ากรุณาอย่าจอดรถขวางทางเข้าออกนอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้หารือข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไปยังศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย และได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาตามความเห็นของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า การกระทำของผู้ร้องสอดยังไม่ถือเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๒๕^{๓๑} มาตรา ๒๖^{๓๒}

^{๓๑-๓๒} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสมสกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละอองเขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๕) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๙^{๓๓} วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕๙^{๓๔} และมาตรา ๖๐^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๔๘/๒๕๕๘)

การก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผังหรือระเบียบต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร หากผังอาคารมีระยะห่างจากเขตที่ดินข้างเคียงน้อยกว่า ๓ เมตร แต่ไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร ต้องทำการก่อสร้างเป็นผนังทึบ ทั้งนี้ ตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับการก่อสร้างผนังของอาคารด้วยวัสดุโปร่งแสงที่แสงสามารถทะลุได้ การมีช่องระบายอากาศติดตั้งอยู่บนผนัง

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรเทาถนน ทางบก ทางน้ำ รังระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

^{๓๓-๓๔} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา ๖๐ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาต

(๑) ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก

(๒) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน



และการจัดทำแนวราวเหล็กกันบนดาดฟ้าของอาคาร ไม่ถือว่าเป็นการก่อสร้างผนังทึบตามข้อยกเว้นของกฎกระทรวงดังกล่าว และแม้ว่าจะมีการแก้ไขอาคารโดยถอยราวเหล็กกันระเบียงเข้าไปในตัวอาคารเพื่อให้ผนังอาคารอยู่ห่างจากแนวเขตที่ดินข้างเคียง ๓ เมตร แต่หากปรากฏว่าผู้พักอาศัยยังคงสามารถใช้ประโยชน์จากระเบียงส่วนนอกได้ ก็ต้องถือว่าระเบียงอาคารอยู่ห่างจากแนวเขตที่ดินข้างเคียงไม่ถึง ๓ เมตรอยู่เช่นเดิม ดังนั้นเมื่อปรากฏกรณีดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขอาคารให้เป็นผนังทึบตามที่กฎกระทรวงบัญญัติไว้ กรณีย่อมถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ๕ ชั้น มีความสูง ๑๘.๑๐ เมตร เพื่อใช้เป็นหอพัก ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยอยู่ติดกับอาคารดังกล่าวได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างและการใช้อาคารของผู้ร้องสอด และเจ้าหน้าที่ไม่ควบคุมการก่อสร้างอาคารพิพาทให้ถูกต้องตามกฎหมาย ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ต่อมา เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้าตรวจสอบอาคารพิพาท พบว่าก่อสร้างไม่ตรงตามแบบแปลนที่ขออนุญาต นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์จึงมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงอาคาร โดยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ผนังของอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศหรือช่องแสง หรือระเบียงอาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ตามกฎกระทรวง ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งผู้ร้องสอดได้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารพิพาทในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแก้ไขอาคารพิพาทยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายข้างต้น และนายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ปล่อยให้มีการใช้อาคารนี้ที่มีผนังประตู หน้าต่าง ช่องระบายอากาศหรือช่องแสง และระเบียงของอาคารตั้งอยู่ห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๓ เมตร รวมทั้งผนังดาดฟ้าก็มิได้ทำเป็นผนังทึบ และมีความสูงไม่ถึง ๑.๘๐ เมตร อันเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ อีกทั้งยังเห็นว่านายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ละเลยไม่ดำเนินการให้มีการแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญเกี่ยวกับกลิ่นเหม็นจากบ่อบำบัดน้ำเสียที่ผู้ร้องสอดระบุในแบบแปลนที่ขออนุญาตว่ามีบ่อบำบัดน้ำเสีย ๑๐ จุด แต่ผู้ร้องสอดก่อสร้างจริงเพียง ๕ จุดเท่านั้น และเหตุกลิ่นเหม็นจากช่องระบายอากาศในห้องส้วมรวมทั้งเศษขยะสิ่งของอื่น ๆ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อดำเนินการให้เจ้าของอาคารปฏิบัติ

ให้ถูกต้องตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ร้องสอดแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญเกี่ยวกับกลิ่นเหม็น จำนวน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารพิพาทของผู้ร้องสอดมีความสูง ๑๘.๒๐ เมตร ผนังของอาคารแต่ละชั้นมีช่องแสงและระเบียง โดยผนังและระเบียงของอาคารพิพาทอยู่ห่างจากเขตที่ดินบ้านของผู้ฟ้องคดีเพียง ๒.๑๕ เมตร การก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒)^{๖๖} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ แต่เนื่องจากผนังและระเบียงของอาคารอยู่ห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดสามารถแก้ไขตัดแปลงอาคารได้ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และข้อ ๕๐ วรรคสอง^{๖๗} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ โดยทำการก่อสร้างเป็นผนังทึบ และเมื่อพิจารณาจากแบบแปลนของอาคารที่ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว เห็นได้ว่า ผนังอาคารของผู้ร้องสอดด้านที่อยู่ติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดีมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีน้อยกว่า ๓ เมตร ซึ่งผนังของอาคารดังกล่าวในแต่ละชั้นมีอิฐบล็อกแก้วที่เป็นวัสดุโปร่งแสงที่แสงสามารถทะลุได้ และมีช่องระบายอากาศจากห้องส้วมติดตั้งอยู่บนผนัง มีได้ทำเป็นผนังทึบ ส่วนดาตฟ้าของอาคารด้านที่ติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ร้องสอดได้ทำแนวราวเหล็กซึ่งมีความสูงเพียง ๐.๘๐ เมตร กั้นไว้ และผู้ร้องสอดเพียงแต่แก้ไขระเบียงด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยถอยร่นแนวเขตเหล็กกั้นริมระเบียงเข้าไปในตัวอาคารให้ห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะ ๓ เมตร เท่านั้น ซึ่งภายหลังจากที่ผู้ร้องสอดได้ถอยราวเหล็กกั้นระเบียงเข้าไปในตัวอาคารแล้วปรากฏว่า ผู้พักอาศัยยังสามารถใช้ประโยชน์จากระเบียงส่วนนอกได้ อันเป็นช่องว่างที่จะก่อความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บ้านของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงต้องถือว่า ระเบียงอาคารอยู่ห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถึง ๓ เมตร อยู่เช่นเดิม ดังนั้น

^{๖๖-๖๗} กฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๕๐ ผนังของอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศหรือช่องแสงหรือระเบียงของอาคารต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ห่างเขตที่ดินน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่จะก่อสร้างชิดเขตที่ดินและอาคารดังกล่าวจะก่อสร้างได้สูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และดาตฟ้าของอาคารด้านนั้นให้ทำผนังทึบสูงจากดาตฟ้าไม่น้อยกว่า ๑.๘๐ เมตร ในกรณีก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย



การแก้ไขตัดแปลงอาคารของผู้ร้องสอดจึงมิได้เป็นไปตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)๖ และถือเสมือนหนึ่งว่าผู้ร้องสอดมิได้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เมื่อไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการสั่งให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นเจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาทให้ถูกต้อง จึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้มีการก่อสร้างและใช้อาคารรวมทั้งตัดแปลงอาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ให้มีผนังหรือระเบียงของอาคารตั้งอยู่ห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีน้อยกว่า ๓ เมตร อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)๖

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียจากจำนวน ๑๐ ใบ เป็น ๕ ใบ ตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดดำเนินการก่อสร้างผิดไปจากแผนผังและแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต อีกทั้ง มิได้มีการรับรองหรือยืนยันจากวิศวกรผู้ออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียในอาคารพิพาทว่า การก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมีถังบำบัดน้ำเสียเพียงจำนวน ๕ ใบไม่กระทบต่อโครงการหรือสามารถรองรับอาคารดังกล่าวได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนแล้วว่ามีกลิ่นเหม็นที่ออกมาทางท่อระบายน้ำที่เชื่อมต่อออกจากถังบำบัดน้ำเสียของอาคารของผู้ร้องสอด จึงมีเหตุอันเชื่อได้ว่ากรณีที่ผู้ร้องสอดมิได้ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียให้มีถังบำบัดน้ำเสียตามจำนวนที่วิศวกรออกแบบไว้ เป็นผลให้น้ำที่จากอาคารของผู้ร้องสอดที่ระบายลงสู่ท่อระบายน้ำที่ได้สร้างไว้ในบริเวณถนนเข้าออกบ้านพักของผู้ฟ้องคดีและอาคารของผู้ร้องสอด การที่นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ทราบอยู่แล้วว่ามี การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียไม่ถูกต้องตามแบบแปลนที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ แต่ยังไม่เพิกเฉย ไม่สั่งการให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง จนเป็นเหตุให้การระบายน้ำที่ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือประชาชนโดยทั่วไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต่อสิทธิส่วนตัวที่จะมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขทั้งร่างกายและจิตใจ รวมทั้งความเสียหาย แก่อนามยของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงาน ต้นสังกัดของนายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕^{๗๗}

^{๗๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องเรียนความเดือดร้อนเสียหายตั้งแต่เริ่มก่อสร้างอาคาร หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ ของการก่อสร้างอาคารตั้งแต่เริ่มแรก ย่อมจะเห็นได้ว่า การก่อสร้างอาคารพิพาทมีระยะห่างระหว่างอาคารและแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่กลับปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จโดยมิได้ควบคุมให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และต่อมาได้รับรองให้ผู้ร้องสอดเข้าใช้อาคารดังกล่าว กรณีต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับตัวอาคารที่สร้างติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีระยะห่างน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด อันนำไปสู่ปัญหาการทิ้งเศษบุหรี่ยหรือการทิ้งขยะและปัญหากลิ่นเหม็นทางช่องระบายอากาศของห้องส้วมที่ออกจากห้องพักในตัวอาคารของผู้ร้องสอดเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดี ส่วนกลิ่นเหม็นอันเกิดจากการระบายน้ำทิ้งหรือกลิ่นเหม็นอันเกิดจากห้องส้วมของอาคารพิพาทนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีมาแล้วหลายครั้ง แต่มิได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะกลิ่นเหม็นอันเกิดจากการระบายน้ำทิ้งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่เป็นไปตามแผนผังแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตอันเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากปัจจัยดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานและการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ร้องสอดทำการแก้ไขผนัง ระเบียง และดาดฟ้าของอาคารให้ถูกต้องตามข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ โดยก่อสร้างเป็นผนังที่บเฉพาะด้านที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทำผนังที่สูงจากดาดฟ้าไม่น้อยกว่า ๑.๘๐ เมตร และก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียให้ถูกต้องตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หากผู้ร้องสอดไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้วแต่กรณี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๔/๒๕๕๘)



๑.๔ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการ

๑.๔.๑ กรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้

กรณีเจ้าของอาคารเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารไปก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขอหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเจ้าของอาคารได้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวในภายหลัง โดยที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีได้ใช้อำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารมายื่นคำขอ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาได้ และหากเห็นว่ากรณีเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่เจ้าของอาคารดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสันโป่ง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และในฐานะที่เป็นตัวแทนชุมชนตำบลสันโป่ง อ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นาย พ. ได้ดำเนินการก่อสร้างผนังกันตลิ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งในขณะเดียวกัน ได้มีผู้ร้องเรียนต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่ามีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรुक้ำแม่น้ำปิง ทำให้แม่น้ำตื้นเขินและกระแสน้ำไหลเปลี่ยนทิศทาง เป็นเหตุให้ที่ดินในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามพังทลาย มีน้ำกัดเซาะถนนพังบางส่วนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่พักอาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว แต่หลังจากมีการร้องเรียน นาย พ. ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นไปยื่นขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งในบริเวณที่ดินของตน ต่อมา ทางราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผนังกันตลิ่งได้ก่อสร้างในเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินของนาย พ. มิได้มีการก่อสร้างรुक้ำแม่น้ำปิง และได้มีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วแล้ว ส่วนกรณีการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ตรวจสอบแบบแปลนการก่อสร้างผนังกันตลิ่งของนาย พ. และในเวลาต่อมา ส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วได้เสนอบันทึกต่อนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า การขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งของนาย พ. ไม่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งให้แก่ นาย พ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อที่ดินของนาย พ. พังลงไปใต้ม่าน้ำปิง ที่ดินดังกล่าวยอมตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปล่อยให้ นาย พ. ก่อสร้างผนังกันตลิ่งล่วงล้ำแม่น้ำปิงโดยไม่ทำการรื้อถอนเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างผนังกันตลิ่งรุกล้ำทางน้ำสาธารณะ ทั้งยังเป็นการออกใบอนุญาตภายหลังจากที่นาย พ. เริ่มทำการก่อสร้างผนังกันตลิ่งไปก่อนแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งให้เอกชนที่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำแม่น้ำปิง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินที่พังลงในแม่น้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปล่อยให้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนดังกล่าวยอมมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๓๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเจ้าของยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งให้กลายเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย พ. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ติดกับแม่น้ำปิง และได้สร้างศาลาริมน้ำในที่ดินดังกล่าว ต่อมาเกิดอุทกภัยน้ำท่วมที่ดินทำให้น้ำกัดเซาะจนศาลาริมน้ำทรุดตกลงไปใต้ม่าน้ำปิง แต่นาย พ. ก็ยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทด้วยการก่อสร้างผนังกันตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะที่ดินพิพาท มิได้ทอดทิ้งที่ดินโดยปล่อยให้ เป็นทางน้ำหรือทางสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินพิพาทในส่วนที่น้ำกัดเซาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การก่อสร้างผนังกันตลิ่งในพื้นที่บริเวณนั้น จึงเป็นการก่อสร้างในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินและไม่เป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

^{๓๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ



ตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการสั่งให้เรือถอนพนักงันตลิ่งดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการเรือถอนพนักงันตลิ่งของนาย พ. จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีการออกใบอนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างพนักงันตลิ่งในที่ดินพิพาทนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย พ. ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างพนักงันตลิ่งในที่ดินซึ่งตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ พร้อมแนบเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานดังกล่าวและประสานสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต รวมทั้งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดออกไปตรวจสอบสถานที่ที่ขออนุญาตก่อสร้างพนักงันตลิ่งร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แล้วเห็นว่า การก่อสร้างพนักงันตลิ่งที่พิพาทเป็นการก่อสร้างภายในที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน มิได้เป็นการก่อสร้างล่วงล้ำแม่น้ำปิง ประกอบกับแบบก่อสร้างพนักงันตลิ่งมีความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ นาย พ. และแม้ว่านาย พ. จะเริ่มก่อสร้างพนักงันตลิ่งไปก่อนที่จะได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่มีข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ในกรณีที่ได้มีการก่อสร้าง ตัดแปลง เรือถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ดังนั้นเมื่อ นาย พ. ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างพนักงันตลิ่ง พร้อมแนบเอกสารตามที่กำหนดไว้

^{๔๐-๔๑} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวเรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้เรือถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ในมาตรา ๓๙ ทวิ^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจพิจารณาเอกสารและสถานที่ก่อสร้างเห็นว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และออกไปอนุญาตก่อสร้างพนักกันตลิ่งให้แก่นาย พ. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๔/๒๕๕๙)

^{๑๒} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสาร ดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวิศวกรตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

ให้นำมาตรา ๓๙ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่ใบรับแจ้งตามมาตรานี้โดยอนุโลม



๑.๔.๒ กรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กรณีซื้อสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาดอันเนื่องมาจากการบังคับจำนองตามคำสั่งศาลยุติธรรม ผู้ซื้อต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารที่ซื้อจากการขายทอดตลาดก่อสร้างขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องดำเนินการรื้อถอนตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งถึงผู้ซื้ออาคารดังกล่าวจากการขายทอดตลาดในฐานะเจ้าของอาคารคนปัจจุบันเพื่อให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงได้

สรุปข้อเท็จจริง

นาย ส. ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตึก ๒ ชั้น มีทั้งหมด ๓๕ ห้อง โดยผังของอาคารดังกล่าวกำหนดให้ก่อสร้างอาคารจำนวน ๑๖ ห้อง เว้นระยะ ๔.๐๐ เมตร แล้วก่อสร้างอาคารจำนวน ๑๔ ห้อง เว้นระยะ ๔.๐๐ เมตร แล้วก่อสร้างอาคารจำนวน ๕ ห้อง ต่อมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตบึงกุ่ม ตรวจพบว่ามีอาคารตึก ค.ส.ล. ชั้นเดียว เป็นอาคารเลขที่ ๑๙/๕๗๐ ขนาด ๔.๐๐ x ๘.๐๐ เมตร สูง ๔.๐๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ในช่องว่างระหว่างอาคารบ้านแถวจำนวน ๑๖ ห้อง กับอาคารบ้านแถวจำนวน ๑๔ ห้อง ที่นาย ส. ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง อันเป็นการก่อสร้างอยู่ในบริเวณที่กฎหมายกำหนดให้เป็นช่องว่างระหว่างอาคารบ้านแถว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งห้ามนางสาว ร. ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าว แต่นางสาว ร. ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่ง สำนักงานเขตบึงกุ่มจึงได้มีหนังสือถึงสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร ขอจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท ซึ่งในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามขั้นตอนการรื้อถอนอาคาร ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนรายหนึ่งได้ซื้อที่ดินพร้อมอาคารพิพาทจากการขายทอดตลาด อันเนื่องมาจากการบังคับจำนองตามคำสั่งศาลยุติธรรม ซึ่งต่อมาเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท

ก็ได้ตรวจสอบพบว่า ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารตึกพิพาท ต่อจากนางสาว ร. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับ การก่อสร้างอาคารพิพาท ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารตึกพิพาท เนื่องจากก่อสร้าง อาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาต และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหมด ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เนื่องจากก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และก่อสร้างในช่องว่างระหว่างอาคารบ้านแถวทุก ๒๐ ห้อง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่ง ที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขต กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ได้รับการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารพิพาท และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท รวมทั้งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพร้อมอาคารพิพาทจากการขายทอดตลาด อันเนื่องมาจากการบังคับจำนองตามคำสั่งศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับไปทั้งสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีซื้อมามีการก่อสร้าง ในช่องว่างระหว่างอาคารบ้านแถวจำนวน ๑๖ ห้อง กับอาคารบ้านแถวจำนวน ๑๔ ห้อง กรณีจึงตกอยู่ภายใต้บังคับให้มีการดำเนินการรื้อถอนตามข้อ ๒๕ วรรคสอง ของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการก่อสร้างอาคาร ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม อาคารฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ว่าข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครดังกล่าวจะถูกยกเลิกแล้ว แต่ข้อ ๕๗ วรรคหนึ่ง^{๔๓} ของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังคงกำหนดให้ ช่องว่างระหว่างตึกแถวมีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร กรณีอาคารพิพาทจึงเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น การที่

^{๔๓} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕๗ ระหว่างแถวด้านข้างของห้องแถวหรือตึกแถวที่สร้างถึงสิบคูหา หรือมีความยาวรวมกันถึง ๔๐ เมตร โดยวัดระหว่างจุดศูนย์กลางของเสาแรกถึงจุดศูนย์กลางของเสาสุดท้าย ต้องมีที่ว่างระหว่างแถวด้านข้างของห้องแถว หรือตึกแถวไม่น้อยกว่า ๔ เมตร เป็นช่องตลอดความลึกของห้องแถวหรือตึกแถวเพื่อเชื่อมกับที่ว่างหลังอาคาร



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ตึกพิพาทรายปัจจุบันต่อเนื่องมาจากนางสาว ร. ดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหมด ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๖๙/๒๕๕๘)

การต่อเติมที่อยู่อาศัยของประชาชนแม้จะเป็นสิทธิเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรอง แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับ แห่งบทกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล โดยจำกัดให้สามารถก่อสร้าง ต่อเติม หรือดัดแปลงอาคาร ในบริเวณที่กำหนดได้เพียงบางชนิดหรือบางประเภท พร้อมทั้งจำกัดความสูง และระยะห่างของอาคารเอาไว้ ซึ่งมีเจตนารมณ์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมิได้มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ในอาคาร คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถใช้บังคับได้ และเนื่องจาก กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจ พิจารณาออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารเป็นการเฉพาะราย นอกเหนือจากที่กฎกระทรวงบัญญัติให้อำนาจไว้ การที่เจ้าของอาคารดัดแปลงต่อเติม อาคารให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎกระทรวงข้างต้น กำหนดห้ามไว้ และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมนั้นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่อาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารบ้านแถว ๒ ชั้น ได้ต่อเติมอาคารดังกล่าว โดยก่อสร้างคอนกรีต ๒ ชั้น ในบริเวณด้านหลังบ้านติดเชื่อมกับตัวบ้านเดิม ต่อมา มีผู้ร้องเรียน ต่อนายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าผู้ฟ้องคดีต่อเติมอาคารรุกล้ำเข้าไปในเขต ที่ดินของตน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าตรวจสอบตามข้อร้องเรียนแล้วพบว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีการต่อเติมดัดแปลงเป็นอาคาร ค.ส.ล. ๒ ชั้น ขนาด ๔x๖ เมตร ก่อสร้าง



โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และสร้างขีดเขตที่ดินของผู้อื่น ไม่เหลือที่ว่าง โดยรอบอาคาร และเป็นการต่อเติมภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า การตัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้าม ตามกฎกระทรวงดังกล่าวและไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งห้ามมิให้ บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่ต่อเติม และคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ค.ส.ล. ๒ ชั้น ในส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด มีใจความสรุปได้ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้นำข้อเท็จจริง และเหตุผลการประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) มาประกอบการพิจารณาด้วย และบทบัญญัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวที่กำหนดห้ามก่อสร้าง ตัดแปลงอาคารใด ๆ ในบริเวณ พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร เว้นแต่อาคารเดี่ยวชั้นเดียวมีความสูงไม่เกิน ๖ เมตร โดยอาคาร แต่ละหลังตั้งห่างกันไม่น้อยกว่า ๔ เมตร ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร มีลักษณะ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินความจำเป็น ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้การต่อเติมอาคารที่อยู่อาศัยของประชาชนจะเป็นสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรอง แต่การดำเนินการต้องอยู่ภายใต้ บังคับแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลในการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของผู้อยู่อาศัยรายอื่นหรือของชุมชน หรือกระทบต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสาธารณสุขที่ดีหรือกรณีอื่น ๆ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำ ได้เท่าที่จำเป็น แต่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และต้องมีผล



ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)^๕ เป็นบทกฎหมายที่เคารพสิทธิของบุคคลในเขตท้องที่ที่กำหนด โดยยกเว้นไม่ใช้บังคับต่อสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ก่อนแล้ว แต่มุ่งใช้บังคับต่อสิ่งปลูกสร้างที่จะมีขึ้นใหม่ โดยจำกัดให้สามารถก่อสร้างอาคารในบริเวณที่กำหนดได้เพียงบางชนิดหรือบางประเภท พร้อมทั้งจำกัดความสูงและระยะห่างของอาคารเอาไว้ตามที่ปรากฏในข้อ ๑^{๕๔} ข้อ ๒ (ก)^{๕๕} และข้อ ๔^{๕๖} ของกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยมี

^{๕๔-๕๖} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“บริเวณที่ ๑” หมายความว่า

(๑) พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากเขตที่ดินพระราชวังไกลกังวลด้านทิศเหนือไปทางทิศเหนือ ด้านทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันตก และด้านทิศใต้ไปทางทิศใต้ตลอดแนวออกไปเป็นระยะ ๑๐๐ เมตร

(๒) พื้นที่ในบริเวณทิศเหนือเริ่มจากจุดบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๒๕ กับถนนไปเขาเต่าไปทางทิศตะวันออกและตั้งฉากกับแนวชายฝั่งทะเลของตำบลหนองแกแล้วเลี้ยวไปทางทิศใต้ ตามแนวชายฝั่งทะเลของตำบลหนองแกจนจดหลักเขตเทศบาลที่ ๓ จากหลักเขตเทศบาลที่ ๓ ไปทางทิศตะวันตกตามแนวเขตเทศบาลตำบลหัวหินจนจดเขตทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๒๕ ฟากตะวันออก และไปทางทิศเหนือตามแนวเขตทางของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๒๕ ฟากตะวันออกจนจดจุดบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๒๕ กับถนนไปเขาเต่า

“บริเวณที่ ๒” หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวชายฝั่งทะเลของตำบลหัวหินและตำบลหนองแกเข้าไปในแผ่นดินเป็นระยะ ๕๐ เมตร ตลอดแนวชายฝั่งทะเลของตำบลหัวหินและตำบลหนองแก โดยเริ่มจากเขตเทศบาลตำบลหัวหินด้านทิศเหนือไปทางทิศใต้ จนจดเขตเทศบาลตำบลหัวหินด้านทิศใต้ ยกเว้นพื้นที่บริเวณที่ ๑ และพื้นที่พระราชวังไกลกังวล

“บริเวณที่ ๓” หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวเขตบริเวณที่ ๒ ตลอดแนวออกไปอีกเป็นระยะ ๑๕๐ เมตร

“บริเวณที่ ๔” หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวเขตบริเวณที่ ๓ ตลอดแนวออกไปอีกเป็นระยะ ๕๐๐ เมตร ยกเว้นพื้นที่บริเวณที่ ๕

“บริเวณที่ ๕” หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวเขตบริเวณที่ ๑ (๑) ตลอดแนวออกไปอีกเป็นระยะ ๔๐๐ เมตร ยกเว้นพื้นที่บริเวณที่ ๒ และพื้นที่บริเวณที่ ๓

ทั้งนี้ ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๒ ให้กำหนดพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลหัวหินและตำบลหนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ภายในบริเวณแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารชนิดและประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) ภายในบริเวณที่ ๑ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารใด ๆ เว้นแต่

(๑) อาคารเดี่ยวชั้นเดียวที่มีความสูงไม่เกิน ๖ เมตร พื้นที่อาคารรวมกันไม่เกิน ๗๕ ตารางเมตร โดยอาคารแต่ละหลังตั้งห่างกันไม่น้อยกว่า ๔ เมตร ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร มีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น และต้องห่างจากชายฝั่งทะเลไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร หรือห่างจากคันขอบอ่างเก็บน้ำเขาเต่าโดยรอบไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร

(๒) เขื่อน ทางหรือท่อระบายน้ำ รั้วหรือกำแพงที่มีความสูงไม่เกิน ๑ เมตร ประตู และสะพานที่ไม่ได้สร้างลงสู่ทะเล

(๓) อาคารของทางราชการที่ห่างจากชายฝั่งทะเลเกิน ๒๐ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ



เจตนารมณ์เพื่อการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการสถาปัตยกรรมที่ดี ตลอดจนมิให้มีความแออัด ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีภูมิทัศน์ที่ดี อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือชุมชนในเขตท้องที่ที่กำหนดรวมถึงต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ทั้งยังเป็นภูมิทัศน์และภาพลักษณ์ที่ดีต่อพระราชวังไกลกังวลซึ่งเป็นสถานที่สำคัญของสถาบันหลัก ของประเทศที่ประชาชนชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความสนใจ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ก็มีได้มีผลกระทบต่อคนสาระสำคัญในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ ในอาคารของผู้ฟ้องคดี และมีได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารทุกรายจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ของกฎกระทรวงข้างต้น ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับพิพาทซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสามารถ ใช้บังคับได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารบ้านแถวที่ตั้งอยู่ใน “บริเวณที่ ๑” ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ได้ต่อเติมดัดแปลง อาคารคอนกรีต ๒ ชั้น บริเวณพื้นที่ด้านหลังบ้านติดเชื่อมกับอาคารเดิม ขนาดประมาณ ๔x๖ เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเป็นการต่อเติมในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นช่วงเวลาที่กฎกระทรวงข้างต้นมีผลใช้บังคับแล้ว แม้อาคารที่ต่อเติมจะมีความมั่นคง แข็งแรง มีความสูงและขนาดไม่เกินตัวบ้านเดิม รวมทั้งมีถนนตัดผ่านก็ตาม แต่อาคารดังกล่าว มิได้มีลักษณะเป็นอาคารชั้นเดียว มิได้อยู่ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า ๒ เมตร และไม่มีที่ว่าง โดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๗๕ ของที่ดินที่ก่อสร้างอาคาร ย่อมไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะก่อสร้างได้ ตามที่กำหนดในข้อ ๒ (ก) ของกฎกระทรวงฉบับพิพาท กรณีจึงเป็นการดัดแปลงต่อเติมอาคาร ให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดห้ามไว้ในข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับเดียวกัน ประกอบกับพื้นที่บริเวณที่ก่อสร้างอยู่ระหว่างเขตที่ดินของผู้อื่นและมีความกว้าง เพียง ๔.๖ เมตร จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและขัดต่อ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ทั้งนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารเป็นการเฉพาะรายนอกเหนือจากที่กฎกระทรวง

ข้อ ๔ อาคารที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามข้อ ๒ ก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ แต่ห้ามดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารดังกล่าวให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะ ต้องห้าม ตามที่กำหนดในข้อ ๒



บัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีดัดแปลงอาคารฝ้าฝนกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องออกคำสั่งรื้อถอนอาคารโดยไม่อาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ต่อเติม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔/๒๕๕๗)

กรณีที่มีการต่อเติมดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นกรณดัดแปลงอาคารฝ้าฝนต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งด้วยวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการแจ้งคำสั่งให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของบทบัญญัตินี้ แต่การกระทำความผิดกรณีดัดแปลงต่อเติมอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังคงมีอยู่ตลอดมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจดำเนินการแจ้งคำสั่งดังกล่าวใหม่โดยดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายได้ ซึ่งถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ต่างหากจากคำสั่งเดิม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของอาคารตึกแถว เลขที่ ๖/๔ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองสุโขทัยธานี โดยอาศัยอยู่ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบิดาของตน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการต่อท่อน้ำทิ้งออกจากกันทางด้านหลังอาคาร ยาวประมาณ ๑ เมตร เพื่อระบายน้ำจากชั้นดาดฟ้า และได้ต่อเติมด้านหลังอาคารด้วยการเทพื้นคอนกรีตบริเวณที่วางด้านหลังอาคารสูงจากพื้นเดิมประมาณ ๐.๑๕ เมตร ทำหลังคาโครงไม้มุงสังกะสีด้านหลังอาคารบริเวณทางหนีไฟ ขนาด ๒x๔ เมตร และทำผนังไม้กันด้านหลังระหว่างตึกแถวในบริเวณทางหนีไฟ โดยไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นายเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวม ๒ คำสั่ง คือ คำสั่งให้แก้ไขท่อน้ำทิ้งบนชั้นดาดฟ้า และคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ดัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลหรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

สุโขทัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีทั้งสองในความผิดฐานตัดแปลงต่อเติมอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น หลังจากนั้น อัยการจังหวัดสุโขทัยได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งคำสั่งที่ให้อพยพสิ่งก่อสร้างดังกล่าวฉบับเดิมถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง โดยให้แจ้งคำสั่งด้วยวิธีการตามมาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เนื่องจากเห็นว่าการแจ้งคำสั่งก่อนหน้านั้นไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติข้างต้น ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งฉบับใหม่ถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รวม ๔ ฉบับ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขและรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่มีการตัดแปลง ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งทั้งสิ้นฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสิ้นฉบับและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดแต่เพียงว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่มีการตัดแปลง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ครอบครองอาคารพิพาท และเป็นผู้ดำเนินการต่อเติมด้านหลังอาคารด้วยการเทพื้นคอนกรีตบริเวณที่ว่างด้านหลังอาคารสูงจากพื้นเดิมประมาณ ๐.๑๕ เมตร ทำหลังคาโครงไม้มุงสังกะสีด้านหลังอาคารบริเวณทางหนีไฟขนาด ๒x๔ เมตร และทำผนังไม้กั้นด้านหลังระหว่างตึกแถวในบริเวณทางหนีไฟ โดยไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการตัดแปลงอาคารในบริเวณที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นพื้นที่ว่างด้านหลังอาคารตามข้อ ๓๔ วรรคสอง^{๔๗} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงเป็นการตัดแปลงโดยฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๔๗} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๓๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ห้องแถวหรือตึกแถว ต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกัน โดยไม่ให้มีส่วนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ



ทั้งยังเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ครอบครองอาคารและเป็นผู้ดำเนินการตัดแปลงอาคารพิพาทหรือถอนอาคารในส่วนที่ตัดแปลงได้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ตัดแปลงดังกล่าว ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แม้ว่าก่อนการออกคำสั่งข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเคยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขท่อน้ำทิ้งพร้อมดาดฟ้ามาก่อนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีการดำเนินการโดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเพียงประการเดียว ไม่ได้มีการปิดประกาศคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวด้วย อันเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายตามมาตรา ๔๗ ทวิ^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่โดยที่การกระทำคามผิดกรณีดังกล่าวต่อเติมอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมีอยู่ตลอดมาจนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งฉบับใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนอาคารพิพาท โดยแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และปิดประกาศคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวด้วย กรณีจึงเป็นการดำเนินการโดยชอบตามมาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้ว คำสั่งในครั้งหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้พิจารณาอุทธรณ์จากคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองและมีสภาพเป็นคำสั่งใหม่ต่างหากจากคำสั่งเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์เดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้วมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยระบุว่า ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พยานหลักฐานจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ประกอบคำสั่งแจ้งของนายช่างโยธา ผู้แทนเทศบาลเมืองสุโขทัยธานี ตลอดจนความเห็นของพนักงานอัยการจังหวัดสุโขทัย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฉบับเดิม กรณีย่อมเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกิดขึ้นและได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นใหม่ อีกทั้ง ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๔๔} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๗ ทวิ การแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือให้รื้อถอนอาคาร ให้ทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งดังกล่าว ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้น และให้ปิดประกาศคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศดังกล่าว

ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวม ๒ ฉบับ ได้แก่ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขท่อน้ำทิ้งบนชั้นดาดฟ้า และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่มีการดัดแปลง และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗/๒๕๕๙)

มาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร รวมทั้งระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ โดยในเรื่องของการแจ้งคำสั่งนั้น ให้ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ผู้ซึ่งต้องรับคำสั่งดังกล่าว ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้น และให้ปิดประกาศคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งได้ทราบคำสั่งนั้น เมื่อพ้นกำหนดสามวันนับแต่วันที่มีการปิดประกาศดังกล่าว ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบคำสั่งโดยชอบ แม้เจ้าของอาคารจะอ้างว่าตนมิได้เป็นผู้ครอบครองอาคารในขณะนั้น เพราะทำสัญญาให้บุคคลอื่นเช่าอาคารของตนและอยู่ระหว่างการขับไล่ผู้เช่า ทำให้ไม่ทราบคำสั่งดังกล่าวก็ตาม กรณีก็หาเป็นเหตุทำให้การแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ชอบแต่อย่างใดไม่ หากผู้ซึ่งต้องรับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ถือว่าทราบคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ การที่ผู้ซึ่งต้องรับคำสั่งยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัย ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากับนาง ว. และนาย ภ. ผู้เช่า โดยให้เช่าที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างอาคาร โครงเหล็กและอาคารไม้เพื่อประกอบกิจการโรงแรม แต่ผู้เช่าได้ก่อสร้างดัดแปลงอาคาร ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตหลักสี่ตรวจพบว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีการก่อสร้างดัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้อำนวยการเขตหลักสี่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้มีคำสั่งถึงผู้ฟ้องคดี รวม ๓ ฉบับ



ได้แก่ คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณอาคาร และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยส่งคำสั่ง ทั้งสามฉบับดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ ไปยังภูมิลำเนา ของผู้ฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปิดประกาศคำสั่งทั้งสามฉบับ ณ อาคารพิพาท เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร ที่ก่อสร้างดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมด เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้แก้ไข และยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายในเวลาที่กำหนด โดยส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ไม่มีผู้รับ และได้ปิดคำสั่งดังกล่าว ณ อาคารพิพาทในวันเดียวกันด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสิ้นฉบับ แต่คณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาแล้ว มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิกถอนคำสั่ง รวม ๒ ฉบับ ได้แก่ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข และยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท พร้อมทั้งมีคำวินิจฉัย ไม่รับไว้เป็นอุทธรณ์เฉพาะกรณีที่อุทธรณ์คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารและคำสั่งห้ามใช้ หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร รวมทั้งขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีกรณีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไว้เป็นการเฉพาะ โดยในกรณีที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย การควบคุมอาคาร ให้แจ้งคำสั่งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) ส่วนในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณ ดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ (๒) และสำหรับการแจ้งคำสั่งระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน ต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ให้ทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ผู้ซึ่งจะต้อง รับคำสั่งดังกล่าว ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้น และให้ปิดประกาศคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย



และเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย และให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วเมื่อพ้นกำหนดสามวันนับแต่วันที่มีการปิดประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๔๗ ทวิ ซึ่งในคดีนี้ แม้จะฟังข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ครอบครองอาคาร และอยู่ระหว่างขับไล่ผู้เช่าเดิม ทำให้ไม่ทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เหตุดังกล่าวก็มีใช้ภัยธรรมชาติหรือเหตุสุดวิสัย เนื่องจากมิใช่เหตุที่เกิดขึ้นอันมีอาจป้องกันได้ หากได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อีกทั้ง เมื่อพิจารณาข้อตกลงในสัญญาเช่าก็ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียังคงสงวนสิทธิในการใช้ประโยชน์จากอาคารพิพาทตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นภายในอาคารได้ตลอดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในอาคารได้โดยไม่มีข้อห้าม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ให้เช่ามีสิทธิตามสัญญาเช่าสามารถเข้าตรวจสอบทรัพย์สินที่ให้เช่าเป็นครั้งคราวได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นที่อยู่ที่ระบุไว้ตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท รวมถึงได้ปิดคำสั่งทั้งสองฉบับไว้ในที่เปิดเผย ณ อาคารพิพาทแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยชอบ และให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของอาคารพิพาทได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดสามวันนับแต่วันที่ปิดประกาศคำสั่งตามมาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองฉบับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ถือว่าได้รับคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คือต้องยื่นอุทธรณ์ภายในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งฉบับพิพาท จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีกรณีคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๙)

^{๔๙} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๒ ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น แม้จะเป็นอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับก็ตาม หากอาคารดังกล่าวมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือรื้อถอนได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

การก่อสร้างอาคารพิพาทในช่วงเวลาก่อนที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในท้องที่ที่มีการปลูกสร้างอาคารดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ปลูกสร้างอาคารไม่สามารถยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ในขณะนั้น จึงถือเป็นกรณีที่ไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารและมีคำสั่งห้ามใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งเพียงว่า อาคารดังกล่าวก่อสร้างโดยไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ปรากฏเหตุอื่นอันเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะทำให้สามารถออกคำสั่งดังกล่าวกับอาคารพิพาทตามกรณีนี้ได้ ย่อมเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและปราศจากอำนาจที่จะกระทำได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารที่ปลูกสร้างอยู่ในที่ดินซึ่งกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองบางโรงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมเจ้าท่าเข้าใช้พื้นที่บางส่วนในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองบางโรงเพื่อสร้างท่าเทียบเรือบางโรงเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย กรมเจ้าท่าจึงอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอกดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือบางโรง องค์กรบริหารส่วนตำบลป่าคลอกมีความประสงค์จะจัดระเบียบร้านค้าบริเวณท่าเทียบเรือบางโรง โดยการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กชั้นเดียวจำนวน ๑๐ คูหา แต่ปรากฏว่ามีราษฎร จำนวน ๑๙ ราย เข้าไปดำเนินการก่อสร้างอาคารร้านค้าในบริเวณดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว รวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งทางราชการอนุโลมให้ผู้อยู่อาศัยเดิมจำนวน ๑๔ ราย อาศัยอยู่ต่อไปได้ ส่วนผู้ที่ซื้อสิทธิจากเจ้าของเดิมและเข้าอยู่หลังวันที่ ๒๓

กรกฎาคม ๒๕๓๔ หรือเป็นราษฎรที่มาจากพื้นที่อื่นและมีที่อยู่อาศัยอื่นอยู่แล้ว จำนวน ๕ ราย ทางราชการไม่ได้อนุญาตให้อาศัยอยู่ต่อไป และให้องค์การบริหารส่วนตำบลป่าคอกดำเนินคดีตามกฎหมาย หลังจากนั้น นายอำเภอกลางได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนบ้านบางโรง ผลการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารที่พักอาศัยบริเวณแนวเขตท่าเทียบเรือบางโรง และเป็นหนึ่งในจำนวนห้ารายที่องค์การบริหารส่วนตำบลป่าคอกได้ตรวจสอบแล้วว่าเป็นราษฎรที่มาจากพื้นที่อื่นและเข้าอยู่อาศัยหลังวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ หรือเป็นราษฎรที่มาจากพื้นที่อื่นและมีที่อยู่อาศัยอื่นอยู่แล้ว โดยผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่อื่นและซื้อสิทธิครอบครองอาคารพิพาทมาจากผู้ครอบครองเดิม นายองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคอก (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นว่า อาคารพิพาทก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท และมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย และได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดภูเก็ต แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๖^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นได้ว่า กฎหมายควบคุมอาคารมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน กล่าวคือ แม้จะเป็นอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับก็ตาม หากมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตราย ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิด

^{๕๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตราย ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือน ต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตราย อย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารได้โดยนำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



เหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าไปอยู่อาศัยในอาคารพิพาทตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งประมาณได้ว่าอาคารพิพาทมีการปลูกสร้างอย่างช้าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในเขตภูเก็ท พ.ศ. ๒๕๓๔ จะมีผลใช้บังคับ และก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคอกเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๙ ย่อมทำให้ผู้ปลูกสร้างอาคารดังกล่าวไม่สามารถยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ในขณะนั้น จึงถือเป็นการที่ไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างต่อผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจ ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน อาคารพิพาทและคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท โดยอ้างเหตุผล ในการออกคำสั่งว่า อาคารดังกล่าวก่อสร้างโดยไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารพิพาทมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นเหตุหรือเงื่อนไขที่จะทำให้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการออกคำสั่งให้มีผลใช้บังคับเป็นการย้อนหลังกับผู้ฟ้องคดีได้ กรณีจึงเป็น การออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและปราศจากอำนาจที่จะกระทำได้ มีผลทำให้คำสั่ง ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารพิพาท และคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๕/๒๕๕๙)

๑.๕ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๖ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคล ซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การผังเมือง

ข้อ ๓๑ ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบพาณิชยกรรมทุกประเภท เว้นแต่การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการไม่เกิน ๑๐๐ เมตร และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่เก็บสินค้า สถานีรับส่งสินค้าหรือการประกอบกิจการรับส่งสินค้า ด้วยเหตุนี้ การตัดแปลงอาคารที่ตั้งอยู่บนที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้ประโยชน์เป็นคลังสินค้า จึงเป็นการตัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎกระทรวงข้างต้นและเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม การตัดแปลงอาคารในลักษณะนี้ย่อมเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงชอบที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการตัดแปลง ห้ามใช้ และรื้อถอนอาคาร รวมถึงออกคำสั่งให้ผู้เช่าอาคารระงับการใช้อาคารในส่วนนั้นได้

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีการตัดแปลงฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารดังกล่าว โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ระบุนิติกรรมที่อยู่นับตั้งแต่วันที่คำสั่งไว้อย่างชัดเจนแล้ว กรณีต้องถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบอยู่แล้วว่าคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวหมายถึงอาคารใด ดังนั้น ในกรณีนี้แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีได้จัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามไว้ตามที่มาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนด ก็ไม่ใช่สาระสำคัญที่จะถึงขนาดมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชนิดตึก ๒ ชั้น จำนวน ๒๔ หลัง บนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๖๑๒ เพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้าในโครงการพุทธมณฑลสาย ๒ โดยในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารระบุว่า เป็นอาคารร้านค้า ห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้ และตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตอาคารแต่ละหลังแบบพื้นที่ชั้นล่างแสดงเป็นร้านค้าพื้นที่ ๑๐๐ ตารางเมตร ชั้นสองแสดงเป็นห้องพักอาศัย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินบางส่วนของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๖๑๒ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมอาคารชนิดตึก ๒ ชั้น จำนวน ๑ หลัง ซึ่งเป็นหนึ่งในอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างตามใบอนุญาตดังกล่าว คือ



อาคารเลขที่ ๘๒/๖๕ เนื้อที่ประมาณ ๒๖๐ ตารางเมตร มีกำหนดระยะเวลาเช่า ๒๔ ปี ๘ เดือน ๓ วัน แต่หลังจากนั้น นายตรวจอาคาร สำนักงานเขตทวีวัฒนา ได้ตรวจพบว่า อาคารเลขที่ ๘๒/๖๕ มีการดัดแปลงอาคารชนิดตึก ๒ ชั้น ขนาดประมาณ ๑๒x๑๓.๙๐ เมตร สูง ๔.๘๐ เมตร จำนวน ๑ แห่ง (ด้านหน้า) และดัดแปลงอาคารเป็นโครงเหล็กชั้นเดียว ขนาดประมาณ ๑๕.๔๐x๒๓.๗๐ เมตร สูง ๗.๕๐ เมตร จำนวน ๑ แห่ง (ด้านข้าง-ด้านหลัง) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และขัดต่อข้อ ๓๑ ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารสำหรับร้านค้า-พักอาศัย เพื่อใช้เป็นสถานที่เก็บสินค้า ซึ่งเป็นที่เก็บพัก หรือขนส่งสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม และการประกอบการรับส่งสินค้า อันเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง โดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการเขตทวีวัฒนา จึงมีคำสั่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ คำสั่งให้ระงับการดัดแปลงอาคาร คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด รวมทั้งได้มีคำสั่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่ คำสั่งให้ระงับการใช้อาคารพิพาทจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่งทั้งสี่ฉบับต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาเฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่ผู้ได้รับคำสั่ง จึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับในคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ตนได้ก่อสร้างอาคารและโครงหลังคาขึ้นใหม่ภายในบริเวณที่ดินที่เช่า คือ โครงหลังคา ขนาดกว้าง ๑๕.๔๐ เมตร ยาว ๒๓.๗๐ เมตร สูง ๗.๕๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง และอาคารที่พังกเป็นตึก ๒ ชั้น ขนาดกว้าง ๑๒ เมตร ยาว ๑๓.๙๐ เมตร สูง ๔.๘๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ทำให้อาคารดังกล่าวมีพื้นที่รวม ๔๖๔.๘๘ ตารางเมตร และไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าการก่อสร้างโครงหลังคาและอาคารที่พังกตึก ๒ ชั้น ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจ

ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารระดับการตัดแปลงอาคารพิพาท และออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการตัดแปลงอาคารได้ตามมาตรา ๔๐ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ยังปรากฏว่า อาคารพิพาทตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๖๑๒ ซึ่งเป็นที่ดินประเภท ก. ๒ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียว อันเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม จึงต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรมในท้องถื่นหรือตึกแถวที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๑๐๐ ตารางเมตร และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่เก็บสินค้า สถานที่รับส่งสินค้า หรือการประกอบกิจการรับส่งสินค้าตามข้อ ๓๑ วรรคสอง (๑๒) (ก) ๑) และ (๑๕)^{๕๑} ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อาคารพิพาทประกอบกิจการขนส่งสินค้าโดยทำการรับจ้างขนส่งสินค้าไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ กรณีจึงเป็นการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นที่เก็บสินค้า สถานที่รับส่งสินค้าหรือการประกอบกิจการรับส่งสินค้า อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๑ วรรคสอง (๑๕) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน และเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๙ อีกด้วย การตัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าของ

^{๕๑} กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๓๑ ที่ดินประเภท ก. ๒ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๑๒) การประกอบพาณิชยกรรมทุกประเภท เว้นแต่

(ก) การประกอบพาณิชยกรรมซึ่งไม่ใช่ห้องแถวหรือตึกแถว ดังต่อไปนี้

๑) การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการไม่เกิน ๑๐๐ ตารางเมตร

ฯลฯ

(๑๕) สถานที่เก็บสินค้า สถานที่รับส่งสินค้าหรือการประกอบกิจการรับส่งสินค้า

ฯลฯ

^{๕๒} พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ฯลฯ



อาคารดังกล่าวหรือถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการดัดแปลงอาคาร คำสั่งที่ห้ามผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระวังการใช้อาคารพิพาทจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารพิพาทได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นอาคารร้านค้า ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าในอาคารดังกล่าว โดยสภาพของกิจการเช่นนี้ย่อมมีการเก็บและพักสินค้าเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการเก็บขนถ่ายสินค้า จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อาคารดังกล่าวเป็น “คลังสินค้า” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑^{๕๓} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๕ (๕)^{๕๔} ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าของอาคารเดิมหรือผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เปลี่ยนการใช้อาคารเป็นคลังสินค้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ดัดแปลงอาคารพิพาท ระวังการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๔๔^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระวัง

^{๕๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

ฯ

ฯ

“คลังสินค้า” หมายความว่า อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นที่สำหรับเก็บสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม

ฯ

ฯ

^{๕๔} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ในข้อบัญญัตินี้

ฯ

ฯ

(๕) “คลังสินค้า” หมายความว่า อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นที่สำหรับเก็บสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการเก็บขนถ่ายสินค้า ทั้งนี้ ไม่รวมถึงอาคารเก็บของ

ฯ

ฯ

^{๕๕} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ วรรคสาม หรือมาตรา ๓๓ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระวังการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ จนกว่าจะได้รับใบอนุญาต หรือได้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ แล้ว



การใช้อาคารนั้นจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

อาคารพิพาทตั้งอยู่ในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เอง และคำสั่งที่มีไปถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ระบุอาคารที่อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวไว้โดยชัดเจนแล้ว กรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบอยู่แล้วว่าคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำได้ดังกล่าวหมายถึงอาคารใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้จัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าวตามที่มาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนด ย่อมไม่ใช่ข้อสาระสำคัญที่จะถึงขนาดมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคาร ก็เป็นการพิจารณามีคำสั่งไปโดยถูกต้องตามลำดับขั้นตอนตามที่มาตรา ๔๐ (๓) ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารจึงมิได้เป็นคำสั่งที่ขัดกันกับคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นผู้ครอบครองและดำเนินการตัดแปลงอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทั้งสี่ฉบับดังกล่าวได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณากรณีอุทธรณ์คำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่ผู้ได้รับคำสั่ง จึงเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรณีอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระวังการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เมื่อคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๖/๒๕๕๙)



บทที่ ๕

คดีปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

๑. กรณีเกี่ยวกับการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ระยะเวลาการดำเนินการคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมตามที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง เป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติงานให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเริ่มดำเนินการตามกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง มิใช่ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น เมื่อหน่วยธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้ดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออก และกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการกระบวนการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งได้รายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง และได้นำรายชื่อดังกล่าวเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แม้คณะกรรมการสรรหาฯ จะใช้เวลาในการคัดเลือกเกินกว่าสามสิบวัน ก็หาไม่ผลทำให้การสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามคดีนี้เป็น การดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ นาย อ. ได้ลาออกจากตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยเลขานุการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการสรรหากรรมการกิจการ



โทรคมนาคมแห่งชาติแทนผู้ที่ลาออก ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการดำเนินการประสานงาน และจัดให้มีการเสนอชื่อผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ ด้านโทรคมนาคม และผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อแต่งตั้งให้ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กรณีกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นตำแหน่ง โดยการลาออก) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เริ่มประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ และได้ดำเนินการกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ มีประกาศเรื่อง การรับสมัครหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ ปรากฏว่ามีผู้สมัครจำนวน ๑๗ คน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย จากนั้น ได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้สมัครทั้ง ๑๗ รายผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น และได้ดำเนินการสรรหาตามกระบวนการ โดยในการคัดเลือกรอบแรก เป็นการคัดเลือกจากผู้สมัครทั้งหมด ๑๗ คน ให้เหลือ ๘ คน รอบสองคัดเลือกจากผู้สมัครที่เหลือ ๘ คน ให้เหลือ ๔ คน และในรอบที่ ๓ คัดเลือกจากผู้สมัครที่เหลือ ๔ คน ให้เหลือ ๒ คน เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศ เรื่อง รายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาคัดเลือกเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ จำนวน ๒ คน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้รับเลือก และต่อมา เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกดังกล่าวเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนผลการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามคดีนี้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย อ. ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ อันเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการตามมาตรา ๔๙ วรรคสี่^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้เริ่มดำเนินการจัดให้มี

^๑ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๙

ขลย

ขลย

ให้สำนักงาน กทช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๑๖^๒ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแทนผู้ที่ขอลาออก การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในการสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับกำหนดระยะเวลาการดำเนินการคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ กำหนดให้ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งนั้น ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติงานให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเริ่มดำเนินการตามกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง มิใช่ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้เวลาในการคัดเลือกเกินกว่าสามสิบวัน ก็หาไม่ผลทำให้การสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามคดีนี้เป็นดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๖ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๗/๒๕๕๙)

^๒ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๑๐ การคัดเลือกและการเลือกกรรมการ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาเลือกบุคคลผู้มีความรู้ หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามมาตรา ๗ รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง เสนอต่อประธานวุฒิสภาพร้อมทั้งรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจน หรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านใดด้านหนึ่งตามมาตรา ๗ และความยินยอมเป็นหนังสือของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอรายชื่อตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ของสมาชิกทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภาให้เริ่มดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมของรัฐสภา



๒. กรณีเกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. กรณีเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรของชาติ และการใช้ทรัพยากรนี้ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะกำหนดให้มีองค์กรที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรตลอดจนถึงการกำกับดูแล การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการดำเนินการข้างต้นต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวนั้น จะต้องให้ความคุ้มครองถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นมาใหม่จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่มีผลสมบูรณ์อยู่เดิม ก่อนที่กฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เมื่อสัญญาระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) กับผู้ประกอบการที่จัดทำขึ้นก่อนมีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ เป็นสัญญาที่ กสท. ให้ผู้ประกอบการดังกล่าวดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ อันเป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน โดยมีลักษณะเป็นการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของ กสท. อันเป็นอำนาจของ กสท. ตามมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งการดำเนินการของผู้ประกอบการเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะที่เป็นผู้ให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นทั่วไป จึงถือเป็นการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ดังนั้น ผู้ประกอบการดังกล่าวจึงเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติ



การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ใช้บังคับ สิทธิของผู้ประกอบการดังกล่าวจึงยังคงมีอยู่ และได้รับการคุ้มครองให้สามารถประกอบกิจการตามที่ได้รับจากสัญญาเดิมนั้นต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง และถือได้ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นผู้ที่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ประกอบข้อ ๔ ของประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการจัดสรรเลขหมายโทรศัพท์ชั่วคราว (ฉบับที่ ๒) สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จาก ๙ หลัก เป็น ๑๐ หลัก ดังนั้น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ผู้รับใบอนุญาตที่มีเครือข่ายโทรคมนาคม ซึ่งรับอำนาจหน้าที่มาจาก ทศท. จึงมีหน้าที่ต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการดังกล่าวเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ

สรุปข้อเท็จจริง

เดิม การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ปัจจุบัน คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ (AMPS ๘๐๐) และสัญญาดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ DIGITAL PCN (PERSONAL COMMUNICATION NETWORK) ๑๘๐๐ กับผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๔ ตามลำดับ และได้ทำข้อตกลงเรื่องการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ยอมให้โครงข่ายวิทยุคมนาคมที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๔ ตามสัญญาที่ทำกับ กสท. ข้างต้น สามารถทำการเชื่อมเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของ ทศท. โดยให้มีการชำระค่าเชื่อมโยงให้ ทศท. เป็นหมายเลขต่อเดือน ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เดิม) (ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑) และได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๔ เห็นว่าตนมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ และมีสิทธิเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ผูกฟองคืดตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนข้อตกลงเดิมเรื่องเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ทำไว้ระหว่างกันขัดต่อกฎหมาย ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๔ จึงมีหนังสือขอให้ผู้ผูกฟองคืดซึ่งแปลงสภาพจาก ทศท. เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๔ กับโครงข่ายของผู้ผูกฟองคืด โดยผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๔ จะชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายตามที่ตกลงกันใหม่ แต่ผู้ผูกฟองคืดปฏิเสธ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (เลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ข้อ ๗ และ ข้อ ๘ โดยให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งข้อมูลที่ต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นซึ่งเป็นผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ได้รับอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาจาก กสท. ย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ และประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว (ฉบับที่ ๒) และการเปลี่ยนแปลงเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จาก ๙ หลัก เป็น ๑๐ หลัก ข้อ ๔ วรรคสอง ในอันที่จะขอรับการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อบริษัททั้งสองได้รับการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีสิทธินำเลขหมายดังกล่าวออกให้บริการแก่บุคคลทั่วไปโดยชอบตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว ข้อ ๘ ในการดำเนินการจัดทำ Office data และเปิด Translator เพื่อให้เลขหมายโทรคมนาคมดังกล่าวสามารถติดต่อกับเลขหมายโทรคมนาคมในโครงข่ายของผู้ฟ้องคดีได้ จึงวินิจฉัยให้ยื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรของชาติ และการใช้ทรัพยากรนี้ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะกำหนดให้มีองค์กรที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรร ตลอดจนจนถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการดำเนินการข้างต้นต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ในการ



ดำเนินการดังกล่าวนั้น จะต้องให้ความคุ้มครองถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นมาใหม่จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่มีผลสมบูรณ์อยู่เดิม ก่อนที่กฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๘๐^๓ และมาตรา ๘๐/๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ก็ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (บมจ. กสท โทรคมนาคม) มีสถานะเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และสัญญาลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๙ กับผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ และผู้ผูกฟองคดีที่ ๔ เพื่อดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า (AMPS ๘๐๐) และให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูล่า DIGITAL PCN (PERSONAL COMMUNICATION NETWORK) ๑๘๐๐ โดยให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ และผู้ผูกฟองคดีที่ ๔ จัดให้มี

^{๓-๔} พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๘๐ ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๗๙ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้มีการให้อุญาต สัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นต่อไป จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดบนพื้นฐานของหลักการการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ในการนี้ ให้ถือว่าผู้ใดไม่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย และในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่ถือเป็นเหตุให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ ถ้าเป็นการกระทำของผู้ที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นได้

การทำความตกลงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา โดยมีใช่เป็นการลดหรือจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาขายใดทำความตกลงกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อเปลี่ยนแปลงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น เป็นการได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการดำเนินการออกใบอนุญาตให้กับผู้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น โดยให้ได้รับสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตการให้บริการเดิมที่คู่กรณีได้ตกลงกันและตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ การออกใบอนุญาตให้นำมาตรา ๗๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาขายใดจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๘๐/๑ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หมายความว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย



ขยาย และดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในพื้นที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับอนุญาต และภายใต้การกำกับดูแลของ กสท. ซึ่งผู้ฟ้องคดีในขณะที่มีสถานะเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ทำข้อตกลง เรื่อง การเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และ กสท. โดยผู้ฟ้องคดีจะยอมให้โครงข่ายวิทยุคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามสัญญาที่ได้ทำกับ กสท. สามารถเชื่อมเข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องชำระค่าเชื่อมโยงเลขหมาย เลขหมายละ ๒๐๐ บาทต่อเดือน และ กสท. จะชำระรายได้ครึ่งหนึ่งของส่วนแบ่งรายได้ที่ กสท. ได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงข้างต้นเรื่อยมา หลังจากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ เพื่อบังคับการตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการโทรคมนาคมฯ และได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะของ ทศท. และ กสท. ตามพระราชบัญญัติ ทุณรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดย ทศท. เปลี่ยนเป็นผู้ฟ้องคดี และ กสท. เปลี่ยนเป็น บมจ. กสท โทรคมนาคม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และ บมจ. กสท โทรคมนาคม และได้อนุมัติให้จัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม สำหรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รายละเอียด ๑,๕๐๐,๐๐๐ เลขหมาย จากข้อเท็จจริงข้างต้น เห็นได้ว่า สัญญาระหว่าง กสท. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์นั้น เป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน โดยมีลักษณะเป็นการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการ ของ กสท. อันเป็นอำนาจของ กสท. ตามมาตรา ๗^๕ ประกอบมาตรา ๑๐ (๖)^๖ แห่งพระราชบัญญัติ

^๕ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๗ ให้จัดตั้งการสื่อสารขึ้น เรียกว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ

มาตรา ๑๐ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ



การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยในสวนการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นผู้ให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นทั่วไป จึงถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ซึ่งต่อมา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และ กสท. ได้ทำข้อตกลง เรื่อง การเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยอมรับและปฏิบัติตาม ก็ไม่ทำให้สิทธิตามสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ได้รับจาก กสท. เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อ กสท. ได้เปลี่ยนเป็น บมจ. กสท โทรคมนาคม ซึ่งมีผลทำให้กิจการสิทธิ หัก ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ กสท. ได้โอนไปเป็นของ บมจ. กสท โทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาระหว่าง กสท. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ข้างต้นด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ใช้บังคับ สิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงยังคงมีอยู่และยังได้รับความคุ้มครองให้สามารถประกอบกิจการตามที่ได้รับจากสัญญาเดิมนั้นต่อไปได้จนกว่าสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง และถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ที่มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ประกอบข้อ ๔ วรรคสอง^๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว

^๗ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การประกอบกิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า การประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นผู้ให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นทั่วไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว (ฉบับที่ ๒) และการเปลี่ยนแปลงเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จาก ๙ หลัก เป็น ๑๐ หลัก

ข้อ ๔ ผู้ประสงค์ขอรับการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จะต้องเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง หรือเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีสิทธิได้รับการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมได้

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ที่ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาอยู่ก่อนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามประกาศฉบับนี้บนพื้นฐานของหลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ในการนี้ ให้ถือว่าผู้ผู้นั้นมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายด้วย



(ฉบับที่ ๒) และการเปลี่ยนแปลงเลขหมายโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จาก ๙ หลัก เป็น ๑๐ หลัก

เมื่อมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม มีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนกับของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงมีหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งถือเป็นผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามมาตรา ๒๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ และประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ข้อ ๗^{๑๐} และ ข้อ ๘^{๑๑} โดยให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งข้อมูลที่ต้อง และจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นซึ่งเป็นผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทราบ และที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ให้ยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น จึงเป็นการตีความตามบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่จะให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรของชาติ และการใช้ทรัพยากรดังกล่าวนี้ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๔

^๙ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมพ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๒๕ ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้ผู้ขอรับใบอนุญาตรายอื่นซึ่งเป็นผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทราบ และต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นนั้นไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีผลกระทบต่อการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมจะต้องประกาศให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าโดยให้ระยะเวลาที่สมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าหกเดือน

^{๑๐-๑๑} ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมชั่วคราว

ข้อ ๗ ผู้รับใบอนุญาตทุกรายที่มีเลขหมายโทรคมนาคม มีหน้าที่ต้องแจ้งผู้รับใบอนุญาตรายอื่นให้ทราบถึงเลขหมายโทรคมนาคมที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นดำเนินการให้เลขหมายโทรคมนาคมสามารถติดต่อกันได้ในทุกโครงข่าย

ข้อ ๘ ผู้รับใบอนุญาตทุกรายมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เลขหมายโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นสามารถติดต่อกันได้ในทุกโครงข่าย



พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้โครงข่ายของ กสท. ในการให้บริการไม่ใช่งานโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม จึงไม่มีสิทธิที่จะขอใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ฟ้องคดี การขอเชื่อมต่อโครงข่ายจึงเป็นเรื่องที่ กสท. ต้องทำความตกลงกับผู้ฟ้องคดี การตกลงโดยผลการขัดต่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมทั้งตีความให้สิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงอย่างเดียว และส่งผลทำให้ประชาชนผู้ใช้เลขหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถูกจำกัดในการติดต่อสื่อสารถึงกัน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตนนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย กรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงไม่อาจนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงมิได้เป็นการตีความเกินเลยไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจให้สัมปทานกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นกิจการที่รัฐผูกขาด กิจการและการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องทำในนาม กสท. จะทำในนามของตนเองไม่ได้ สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาร่วมลงทุนมิใช่สัญญาสัมปทาน นั้น เห็นว่า สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ ฉบับลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และฉบับลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๙ ระหว่าง บมจ.กสท โทรคมนาคม กับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดให้มี ขยายและดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในพื้นที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับอนุญาตและภายใต้การกำกับดูแลของ กสท. ซึ่งข้อ ๑๔ ของสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหน้าที่ดำเนินการจัดหาเลขหมายโทรศัพท์และระบบที่ใช้เชื่อมโยงโครงข่ายขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชอบในการสร้างโครงข่ายเชื่อมโยงระหว่างชุมสายกับสถานีเครือข่ายและระบบควบคุมต่าง ๆ และตามข้อ ๖ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ กสท. ตลอดอายุสัญญาเป็นรายปี โดยคิดเป็นอัตราร้อยละของรายได้จากการให้บริการก่อนหักค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ แต่ต้องไม่น้อยกว่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ



ที่กำหนดไว้ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี เมื่อได้พิจารณาสัญญาข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า ในการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามสัญญาข้างต้นนั้น กสท. มิได้มีอำนาจหรือมีส่วนในการร่วมบริหารงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทั้งกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องก่อตั้งด้วยทุนของตนเอง ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงจากการลงทุนเอง รวมถึงต้องรับผิดชอบค่าในนามของตนเอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพียงมีหน้าที่ต้องจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ กสท. ตามผลกำไรที่ได้รับ การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีลักษณะที่แยกออกจาก กสท. อย่างชัดเจน ดังนั้น การติดต่อกรณีเรื่องเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงสามารถดำเนินการในนามของตนได้ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำในนามของ กสท. แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำความตกลงเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบใดแบบหนึ่งได้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะต้องทำความตกลงกับ บมจ. กสท โทรคมนาคม เพื่อมีสิทธิขอใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า มาตรา ๘๐ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ที่บัญญัติให้ผู้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาจะทำความตกลงกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อเปลี่ยนการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา เป็นการได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติข้างต้นนั้น มิได้เป็นบทบังคับเด็ดขาด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ดำเนินการดังกล่าว ก็มิได้เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิเสธไม่เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๔/๒๕๕๙)

๔. กรณีเกี่ยวกับกิจการวิทยุคมนาคม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๖

คดีปกครองเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

๑. กรรมการบริหาร/กรรมการสรรหาผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ

คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นคุณสมบัติที่มีความสำคัญขององค์ประกอบคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญตามที่กฎหมายกำหนดและจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการแต่งตั้งบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการสื่อสาร) เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูง มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับกิจการคมนาคมโดยเฉพาะด้านการสื่อสาร บุคคลผู้นี้จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะความเชี่ยวชาญด้านการสื่อสารอันเป็นคุณสมบัติตรงตามความต้องการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่ต้องการผู้มีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงสภาพ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แปลงสภาพเป็นบริษัท ทศท. คอเปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และไม่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวได้ประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมเช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ของบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น จึงมิได้เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การโทรศัพท์ตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จึงชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยมิได้บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่ว่าสมควรจะแปรรูปหรือเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของบริษัทหรือไม่ แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับรายละเอียดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการมาแล้ว และนำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น อีกทั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็มีได้กำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์เหตุผล ความจำเป็น และผลกระทบผลดีผลเสียจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแก่ประชาชน และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ในการรับฟังความคิดเห็นจึงไม่จำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องดำเนินการสำหรับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางสื่อหนังสือพิมพ์นั้น แม้ว่าการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์จะมีได้ประกาศฉบับเดียวกันติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าว แต่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้ดำเนินการจัดให้มีประกาศทางหนังสือพิมพ์ที่มีการจำหน่ายอย่างแพร่หลายฉบับละหนึ่งวันเป็นเวลาติดต่อกันถึง ๖ วัน อันถือได้ว่าเป็นระยะเวลาเพียงพอ และสามารถเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบได้ จึงยังมีใช้กรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าวเสียทั้งหมด และกรณียังไม่ถึงขั้นที่จะทำให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นขั้นตอนอื่น ๆ และกระบวนการขั้นตอนในการแปรรูปที่ดำเนินการผ่านมาโดยชอบแล้วเสียไปแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม โดยที่ภายหลังจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แล้ว บริษัทดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นผู้ประกอบการเอกชนที่แสวงหากำไรอันจะต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และจะต้องไม่มีสิทธิมากกว่าผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น การที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีมติเห็นชอบการโอนทรัพย์สินทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รวมทั้งทรัพย์สินจากการร่วมการงานไปเป็นของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) โดยให้คงเงื่อนไขของสัญญาเดิม ซึ่งมีผลทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนด และเสนอผลการพิจารณา



ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติตามลำดับ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่เสนอมา และไม่ดำเนินการให้กระทรวงการคลังกำหนดค่าตอบแทนและให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) จ่ายค่าตอบแทนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ

สรุปข้อเท็จจริง

เดิม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมา ซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับ กิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ซึ่งในวันดังกล่าวองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ใช้ชื่อว่า บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ทุนจดทะเบียน หกพันล้านบาท มีหุ้นจำนวนหกร้อยล้านหุ้น มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการตรา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ เตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งมีนาย ก. ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการสื่อสาร) เป็นผู้ มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการที่รัฐวิสาหกิจจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น อีกทั้ง การโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไปยังบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยไม่มีการแบ่งแยกว่าสินทรัพย์ สิทธิ ที่มีอยู่เดิมและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ เช่น คลื่นความถี่ เป็นทรัพยากรของชาติโอนไปยัง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ กระบวนการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการดำเนินการ โดยมิชอบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิก กฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฯ และให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กลับคืนสู่ฐานะเดิม พร้อมทั้งให้ดำเนินการจดทะเบียนเลิกบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นับแต่ศาล มีคำพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ ดังนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นของบริษัทเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นบริษัทแล้วให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นตามหลักการและแนวทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พิจารณาอนุมัติ โดยให้ดำเนินการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างบริษัท กำหนดทุนจดทะเบียนบริษัท จำนวนหุ้น มูลค่าหุ้น รายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น ชื่อบริษัท โครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ และข้อบังคับบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ หรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมายเมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา และเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่อจดทะเบียนบริษัทต่อนายทะเบียนตามกฎหมายต่อไป โดยการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้าย คือ การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา ๒๖^๑

^๑ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่ำนั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติ



แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงจะทำให้การเปลี่ยนสถานะขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เสร็จสมบูรณ์ โดยคดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งนาย ก. เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๖^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้

หรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสาม ดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้น ต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอให้ให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^{๒-๓} พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงาน ของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุน ของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้อง แต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง ที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖



ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท โดยที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมากในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด มีหน้าที่ดำเนินการตั้งแต่การกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น กำหนดชื่อของบริษัท กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัทและผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง พิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ดังนั้น คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจึงเป็นคุณสมบัติที่มีความสำคัญขององค์ประกอบคณะกรรมการดังกล่าวที่จะต้องแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญตามที่กฎหมายกำหนดและจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นาย ก. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านสื่อสาร) และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอยู่ในสังกัดกระทรวงคมนาคมซึ่งกำกับดูแล ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่ารองปลัดกระทรวงคมนาคมมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น จึงขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ นั้น เห็นว่า คดีนี้เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่งตั้งนาย ก. เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นนาย ก. ดำรงตำแหน่งเป็นรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการสื่อสาร) ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูง มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับกิจการคมนาคม โดยเฉพาะด้านการสื่อสาร จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะความเชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร



อันเป็นคุณสมบัติตรงตามความต้องการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่ต้องการ ผู้มีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงสภาพ และไม่ปรากฏว่า นาย ก. ได้ประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมเช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ของบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น นาย ก. จึงมิได้เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การโทรศัพท์ตามมาตรา ๙ (๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การที่นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่งตั้งนาย ป. รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม^๕ และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดไว้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙)^๗ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

^๔ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ ที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้าม เรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ



ได้กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีได้บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่ว่าสมควรจะแปรรูปหรือเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของบริษัทหรือไม่ แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับรายละเอียดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการมาแล้ว และนำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และเมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฯ ก็ได้กำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์เหตุผล ความจำเป็น และผลกระทบผลดีผลเสียจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแก่ประชาชน และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภูมิภาค ๔ ครั้ง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศ ๑ ครั้ง โดยมีการออกจดหมายเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงมาร่วมประชุม และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์และประกาศทางหน้าหนังสือพิมพ์ นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีประกาศเชิญชวนให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยนำประเด็นที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทั้ง ๕ ประเด็น พร้อมทั้งจัดพิมพ์แบบฟอร์มลงทะเบียนในหน้าหนังสือพิมพ์ และเผยแพร่ประกาศตามสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อวิทยุ ทางสื่อโทรทัศน์ และทางสื่อหนังสือพิมพ์ โดยในส่วนของทางสื่อหนังสือพิมพ์ มีการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทางสื่อหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ หนังสือพิมพ์มติชนในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐในวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๕ และหนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์ ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ เห็นได้ว่า ในการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๕ ได้มีการประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการจำหน่ายอย่างแพร่หลายฉบับละหนึ่งวันเป็นเวลา ๖ วัน ส่วนหนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์ถือว่ามีใช้

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)



เป็นหนังสือพิมพ์ที่มีการจำหน่ายแพร่หลาย จึงถือว่ามีได้ดำเนินการจัดให้มีการประกาศทางหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน อันเป็นการไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑)^๙ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์ดังกล่าวจะมีได้ประกาศฉบับเดียวกันติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ได้ดำเนินการจัดให้มีการประกาศทางหนังสือพิมพ์ที่มีการจำหน่ายอย่างแพร่หลายฉบับละหนึ่งวันเป็นเวลาติดต่อกันถึง ๖ วัน ถือได้ว่าเป็นระยะเวลาเพียงพอ และสามารถเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบได้ จึงยังมีใช้กรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าวเสียทั้งหมด และกรณียังไม่ถึงขั้นที่จะทำให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นขั้นตอนอื่น ๆ และกระบวนการขั้นตอนในการแปรรูปที่ดำเนินการผ่านมาแล้วเสียไปแต่อย่างใด ดังนั้น ถือได้ว่าคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามระเบียบดังกล่าวแล้ว

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การโอนสิทธิ หัก ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไปยังบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดดำเนินการกิจการโทรศัพท์ แต่เพียงผู้เดียวเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ซึ่งรวมถึงการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฯ และตามมาตรา ๑๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับโอนทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบ รวมทั้งได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่เกี่ยวกับโทรศัพท์ จึงมีสิทธิและหน้าที่ในการตั้งเสาและขึงสายลวดหรือวางสายลวดหรือสายลวดใหญ่

^๙ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๙ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้คณะกรรมการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำประกาศโดยสรุปในเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ ๕ ทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน รวมถึงกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการลงทะเบียน และจัดให้มีการลงทะเบียนไปในการเดียวกัน รวมทั้งสิ้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๗ วัน แต่ไม่เกิน ๑๕ วัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๑๖ ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์



ใต้ดินหรือใต้น้ำ หรือทำกิจการอย่างอื่นเพื่อกิจการของโทรศัพท์ และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ที่มีสาย หรือเสาโทรเลขหรือโทรศัพท์ในเวลาหนึ่งเวลาใดโดยบอกให้เจ้าของหรือผู้ครองทรัพย์สินทราบเพื่อตรวจตรา ซ่อมแซม เปลี่ยนแปลง หรือย้าย ถอนสาย หรือเสาโทรเลขหรือโทรศัพท์ตามมาตรา ๑๔^{๑๐} พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่เดิมของกรมไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่น ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเหนือพื้นดิน ดังนั้นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอาจได้มาซึ่งทรัพย์สิน ๒ ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ตามมาตรา ๑๓๐๕^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทรัพย์สินที่ได้มาโดยทางนิติกรรมตามมาตรา ๙ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการโอนทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน และสิทธิทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการแปลงสภาพเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้รับโอนทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน และสิทธิขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมาทั้งหมด และจากรายงานข้อมูลที่ดินของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในภูมิภาคจำนวน ๑,๑๘๗ รายการ ปรากฏว่ามีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๑๑๑ รายการ อุทยานแห่งชาติ จำนวน ๒ รายการ ที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๑๑๕ รายการ ที่รกร้างว่างเปล่า จำนวน ๙ รายการ ที่ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จำนวน ๔๒๘ รายการ และที่ราชพัสดุ จำนวน ๖ รายการ

^{๑๐} พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

มาตรา ๑๔ กรมมีอำนาจที่จะขึงและบำรุงสายโทรเลขหรือโทรศัพท์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ และตั้งเสาสูงใน หรือบนอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ได้ตามยุคตามคราว แต่

(ก) กรมต้องไม่ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายไว้โดยบทมาตรานี้ นอกจากที่เกี่ยวกับการโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่กรมได้ตั้งขึ้น หรือบำรุงอยู่เอง

(ข) ในการใช้อำนาจที่ให้ไว้ตามมาตรานี้ กรมต้องพยายามให้มีความเสียหายน้อยที่สุดที่จะเป็นได้ และเมื่อได้ใช้อำนาจนี้แก่ทรัพย์สินใด ๆ กรมต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายใด ๆ เพราะเหตุที่กรมได้ใช้อำนาจนั้น

^{๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^{๑๒} พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๙ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้องค์การโทรศัพท์ที่มีอำนาจรวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอนและรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการโทรศัพท์

ฯลฯ

ฯลฯ



โดยไม่ปรากฏว่ามีการจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งการยินยอมให้ผู้ประกอบการเอกชนใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อแสวงหาผลกำไรจากการประกอบธุรกิจโดยไม่เสียค่าตอบแทน ย่อมเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของรัฐ เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แล้ว จึงต้องถือว่าบริษัทดังกล่าวมิใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่มีฐานะเป็นผู้ประกอบการเอกชนที่แสวงหากำไรอันจะต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และจะต้องไม่มีสิทธิมากกว่าผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น แม้เป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขเดิม หากเงื่อนไขเดิมไม่มีค่าตอบแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะต้องดำเนินการให้กระทรวงการคลังกำหนดค่าตอบแทนและให้บริษัทจ่ายค่าตอบแทนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด อีกทั้ง ปรากฏว่ามีการทำสัญญายินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ที่ดินที่ทำภายหลังได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) แล้ว เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๒๓๙ ฉบับ และไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด จึงขัดกับความในมาตรา ๒๔ วรรคสี่^๓ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่มีมติเห็นชอบการโอนทรัพย์สินทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รวมทั้งทรัพย์สินจากการร่วมการงานไปเป็นของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) โดยให้คงเงื่อนไขของสัญญาเดิม ซึ่งมีผลทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนด และเสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่ออนุมัติตามลำดับ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบตามที่เสนอมา และไม่ดำเนินการให้กระทรวงการคลังกำหนดค่าตอบแทนและให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม)

^๓ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด



จ่ายค่าตอบแทนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 อย่างไรก็ดี เมื่อความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ
 เตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยกำหนด
 รายละเอียดและวิธีดำเนินการเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามลำดับ ซึ่งใน (๑) ให้กำหนด
 กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น
 และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่มี
 การกำหนดสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจเป็นได้ทั้งกรณีที่มีสิทธิ
 การเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม
 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ หรือสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากเป็นการใช้ที่ราชพัสดุ
 หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลัง
 กำหนด บทบัญญัติดังกล่าวมีไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของหน่วยงาน
 ของรัฐและสิทธิในทรัพย์สินของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น
 จำกัด (มหาชน) เดิม) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอให้บริษัทดังกล่าว
 ใช้ประโยชน์บนที่ดินเหล่านี้ได้ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ โดยคงเงื่อนไขสัญญา ค่าเช่า ค่าตอบแทน
 การใช้ที่ดินไว้ตามเงื่อนไขที่ได้ให้ไว้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และคณะกรรมการ
 นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบตามที่เสนอมา
 อันเป็นการดำเนินการแยกทรัพย์สินและสิทธิของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ แล้ว แต่บทพร่องในส่วนที่มีได้กำหนดค่าตอบแทน
 เป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่ามีผลทำให้การดำเนินการที่ผ่านมาแล้วเสียไป
 ทั้งหมด และไม่เป็นเหตุถึงขั้นที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมาย
 ว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฯ แต่เห็นควรให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕
 เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่ให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท.
 คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) ใช้ประโยชน์บนที่ดินราชพัสดุและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 โดยมิได้มีการจ่ายค่าตอบแทน โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการให้กระทรวงการคลังกำหนด
 ค่าตอบแทนและให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่
 กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนอำนาจในการอนุญาต กำกับดูแล และควบคุมการใช้คลื่นความถี่
 ในกิจการโทรศัพท์ แม้เดิมองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาต
 กำกับดูแล และควบคุมการใช้คลื่นความถี่เพื่อให้บริการในกิจการโทรศัพท์ แต่ต่อมาเมื่อมีการ
 ใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์
 และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ อำนาจในการอนุญาต กำกับดูแล และควบคุมดังกล่าว



ได้โอนไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เช่นกัน ดังนั้น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) จึงไม่มีอำนาจในการอนุญาต กำกับดูแล และควบคุมการใช้คลื่นความถี่เพื่อให้บริการในกิจการโทรศัพท์อีกต่อไป พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่ให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) ใช้ประโยชน์บนที่ดินราชพัสดุและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีได้มีการจ่ายค่าตอบแทน โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการให้กระทรวงการคลังกำหนดค่าตอบแทนและให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๘)

๓. การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๗

คดีปกครองเกี่ยวกับการลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

๑. การลงทุน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การเงิน การคลัง และการธนาคาร

กรณีธนาคารแห่งประเทศไทยออกระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับมรดกพันธบัตรและดอกเบี้ยพันธบัตรโดยแบ่งผู้ขอรับมรดกตามมูลค่าพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรที่ตราไว้ หรือจำนวนเงินดอกเบี้ยพันธบัตร และปฏิบัติต่อผู้ขอรับมรดกแต่ละประเภทแตกต่างกันตามมูลค่าของพันธบัตรนั้น แม้จะเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แต่กรณีจะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติตามอำเภอใจปราศจากเหตุผลอันสมควรเท่านั้น

เมื่อกรณีเป็นที่เห็นได้ว่า การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกคำสั่งเรียกให้ผู้ขอรับมรดกพันธบัตร ที่มีมูลค่าสูงแสดงคำสั่งศาลตั้งผู้ขอรับมรดกเป็นผู้จัดการมรดกต่างจากกรณีการขอรับมรดกพันธบัตร ที่มีมูลค่าน้อยกว่า เป็นไปเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพันธบัตร สิทธิประโยชน์ของทายาทที่มีสิทธิรับทรัพย์มรดกที่แท้จริง ทั้งเป็นการคุ้มครองธนาคารแห่งประเทศไทยและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว การปฏิบัติแตกต่างกันเช่นว่าจึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันสมควร กรณีจึงไม่อาจถือว่าเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร คำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ เรื่อง ระเบียบและพิธีปฏิบัติการขอรับมรดกพันธบัตรและดอกเบี้ยพันธบัตร ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ โดยข้อ ๒ กำหนดว่า นอกจากกรณีตามข้อ ๓ ให้ผู้ขอรับมรดกพันธบัตรจดทะเบียน พันธบัตรจดทะเบียน หรือใบรับเงินพันธบัตร หรือผู้ขอรับมรดกดอกเบี้ยพันธบัตร ยื่นคำขอตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดพร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้ (๑) คำสั่งศาลตั้งผู้ขอรับมรดกเป็นผู้จัดการมรดกพร้อมสำเนา ๒ ชุด (๒) หลักฐานแสดงตัวของผู้ขอรับมรดก เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวทางราชการ และข้อ ๓ กำหนดว่า ในกรณีขอรับ



มรดกพันธบัตรจดทะเบียน พันธบัตรจดทะเบียน ใบรับเงินพันธบัตร ซึ่งมีราคาที่ตราไว้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินหนึ่งแสนบาท และ/หรือในกรณีขอรับมรดกดอกเบี้ยพันธบัตรซึ่งมีจำนวนเงินรวมกันไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หากผู้ขอรับมรดกไม่อาจยื่นคำสั่งศาลตามข้อ ๒ ได้ ผู้ขอรับมรดกจะยื่นเอกสารหลักฐานต่อไปนี้ได้ ก. กรณีขอรับมรดกตามพินัยกรรม ให้ยื่นเอกสารหลักฐานดังนี้ (๑) หนังสือพินัยกรรมพร้อมกับสำเนา ๒ ชุด (๒) ใบมรณะบัตรของผู้มีกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรพร้อมกับสำเนา (๓) หนังสือแสดงการรับจดทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ในพันธบัตร พันธบัตรจดทะเบียน หรือใบรับเงินพันธบัตร แล้วแต่กรณี (๔) หลักฐานแสดงตัวของผู้ขอรับมรดก เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวทางราชการ ข. กรณีขอรับมรดกโดยไม่มีพินัยกรรม ให้ยื่นเอกสารหลักฐานดังนี้ (๑) ใบมรณะบัตรของผู้มีกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรพร้อมกับสำเนา (๒) บัญชีเครือญาติตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดของผู้มีกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรที่พึงมีสิทธิได้รับมรดก และในกรณีที่ผู้ขอรับมรดกเป็นสามีหรือภริยาของผู้มีกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตร ต้องส่งเอกสารหลักฐานแสดงการเป็นสามีหรือภริยาหรือสำเนาซึ่งทางราชการรับรองด้วย (๓) หนังสือแสดงการรับจดทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ในพันธบัตร พันธบัตรจดทะเบียน หรือใบรับเงินพันธบัตร แล้วแต่กรณี (๔) หลักฐานแสดงตัวของผู้ขอรับมรดก เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวทางราชการ

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมของนาง ป. มารดาของผู้ฟ้องคดี โดยพินัยกรรมดังกล่าวระบุให้ยกพันธบัตรออมทรัพย์ช่วยชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ราคาที่ตราไว้ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่นาย ม. บุตรชาย หลังจากที่นาง ป. ได้ถึงแก่กรรมลง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอจัดการมรดก (กรณีมีพินัยกรรม) และหนังสือขอโอนกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อขอโอนกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมให้นาย ม. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ เรื่อง ระเบียบและพิธีปฏิบัติการขอรับมรดกพันธบัตรและดอกเบี้ยพันธบัตร ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ เนื่องจากเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนขาดคำสั่งศาลตั้งผู้จัดการมรดก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งคำสั่งตั้งผู้จัดการมรดกพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมของนาง ป. ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ต้องดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งตั้งผู้จัดการมรดกอีก และคำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดให้ผู้ขอรับมรดกพันธบัตรที่มีราคาต่ำกว่าไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ไม่จำเป็นต้องแสดงคำสั่งศาลตั้งผู้จัดการมรดก แต่หากเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต้องมีคำสั่งศาลตั้งผู้จัดการมรดก เป็นการสร้างขึ้นตอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็น เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะฐานะทางเศรษฐกิจ และไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรของนาง ป. ให้แก่นาย ม. ทายาทตามพินัยกรรม โดยในระหว่างการพิจารณาของศาล พันธบัตรดังกล่าวครบกำหนดไถ่ถอน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการชำระคืนต้นเงินพันธบัตรเข้าบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ของนาง ป. ตามที่ระบุไว้ในคำขอรับคืนต้นเงินพันธบัตรแล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่คำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ ได้แบ่งผู้ขอรับมรดกพันธบัตรจดทะเบียน พันธบัตรจดทะเบียน หรือใบรับเงินพันธบัตร หรือผู้ขอรับมรดกดอกเบี้ยพันธบัตร ออกเป็นสองประเภทตามราคาพันธบัตร หรือใบรับเงินพันธบัตรที่ตราไว้ หรือจำนวนเงินดอกเบี้ยพันธบัตร เป็นสำคัญ กล่าวคือ ประเภทที่ ๑ ผู้ขอรับมรดกพันธบัตรจดทะเบียน พันธบัตรจดทะเบียน หรือใบรับเงินพันธบัตร ซึ่งมีราคาต่ำกว่า มีมูลค่ารวมกันเกินกว่าหนึ่งแสนบาท และ/หรือผู้ขอรับมรดกดอกเบี้ยพันธบัตรซึ่งมีจำนวนเงินรวมกันเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท ประเภทที่ ๒ ผู้ขอรับมรดกพันธบัตรจดทะเบียน พันธบัตรจดทะเบียน หรือใบรับเงินพันธบัตร ซึ่งมีราคาต่ำกว่ามีมูลค่ารวมกันไม่เกินหนึ่งแสนบาท และ/หรือผู้ขอรับมรดกดอกเบี้ยพันธบัตรซึ่งมีจำนวนเงินรวมกันไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และการปฏิบัติต่อผู้ขอรับมรดกแต่ละประเภทจะแตกต่างกัน โดยข้อ ๒ ของคำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้ขอรับมรดกพันธบัตรฯ (ประเภทที่ ๑) ต้องยื่นคำขอตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด พร้อมด้วยหลักฐานคำสั่งศาลตั้งผู้ขอรับมรดกเป็นผู้จัดการมรดกพร้อมสำเนา ๒ ชุด และหลักฐานแสดงตัวของผู้ขอรับมรดก เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวทางราชการ แต่สำหรับผู้ขอรับมรดกตามข้อ ๓ (ประเภทที่ ๒) ไม่ได้กำหนดให้ยื่นคำสั่งศาลตั้งผู้ขอรับมรดกเป็นผู้จัดการมรดกแต่อย่างใด ซึ่งการปฏิบัติแตกต่างกันดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติตามอำเภอใจ ปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเท่านั้น โดยที่เห็นได้ว่าการปฏิบัติต่อผู้รับมรดกพันธบัตรและ/หรือดอกเบี้ยพันธบัตรดังกล่าวมีที่มาจากความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าผู้มีกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรหรือในดอกเบี้ยพันธบัตรได้ถึงแก่ความตายแล้วในเวลาที่ผู้ขอรับมรดกยื่นคำขอรับมรดกพันธบัตรและ/หรือดอกเบี้ยพันธบัตร และผู้ขอรับมรดกเป็นทายาทของผู้ตายและมีสิทธิรับมรดกพันธบัตรและ/หรือดอกเบี้ยพันธบัตรของผู้ตายที่แท้จริง อันจะยังผลเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินของ

ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรหรือในดอกเบียพันธบัตร สิทธิประโยชน์ของทายาทของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรหรือในดอกเบียพันธบัตรที่มีสิทธิรับทรัพย์สินมรดกส่วนนี้ ตลอดจนคุ้มครองผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจากการถูกผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือทายาทของผู้นั้นที่มีสิทธิรับมรดกฯ ฟ้องร้องทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ยิ่งราคาของพันธบัตรที่ตราไว้มีมูลค่าสูงหรือดอกเบียพันธบัตรมีจำนวนเงินรวมกันมาก การตรวจสอบยิ่งต้องกระทำด้วยความรอบคอบรัดกุม และวิธีการตรวจสอบที่มั่นใจได้ว่าถูกต้องที่สุดก็คือการเรียกให้ผู้ขอรับมรดกแสดงคำสั่งศาลตั้งผู้ขอรับมรดกพันธบัตร และ/หรือดอกเบียพันธบัตรเป็นผู้จัดการมรดก และแม้ผู้ยื่นคำขอจะเป็นผู้จัดการมรดกโดยพินัยกรรมตามมาตรา ๑๗๑๑^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พินัยกรรมตั้งผู้จัดการมรดกอาจตกเป็นโมฆะเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นหรืออาจถูกผู้ทำพินัยกรรมเพิกถอนเสียด้วยการทำพินัยกรรมฉบับหลังก็ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบได้อย่างมั่นใจว่าพินัยกรรมตั้งผู้จัดการมรดกที่ผู้ตายทำไว้ก่อนตายเป็นพินัยกรรมที่เสียเปล่าแล้วหรือไม่ ดังนั้นการปฏิบัติต่อผู้ขอรับมรดกฯ ตามกรณีของคดีนี้จึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ แต่มีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ ที่แบ่งผู้ขอรับมรดกฯ ออกเป็นสองประเภทตามราคาพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรที่ตราไว้ หรือจำนวนดอกเบียพันธบัตรแล้วปฏิบัติต่อผู้ขอรับมรดกฯ แต่ละประเภทแตกต่างกัน มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และแม้คำสั่งที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ขอรับมรดกพันธบัตรจดทะเบียนหรือผู้ขอรับมรดกดอกเบียพันธบัตรซึ่งมีจำนวนเงินรวมกันเกินกว่าหนึ่งแสนบาท และ/หรือผู้ขอรับมรดกดอกเบียพันธบัตรซึ่งมีจำนวนเงินรวมกันเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท (ประเภทที่ ๑) ที่จะต้องมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดก แต่เมื่อได้คำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรหรือใบรับเงินพันธบัตรหรือในดอกเบียพันธบัตรได้ถึงแก่ความตายแล้วในเวลาที่ผู้ขอรับมรดกฯ ยื่นคำขอรับมรดก และผู้ขอรับมรดกฯ เป็นทายาทที่แท้จริงและมีสิทธิรับมรดกฯ ของผู้ตาย อันจะเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรฯ สิทธิประโยชน์ของทายาทผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่มีสิทธิรับมรดกฯ ตลอดจนคุ้มครองผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่จากการถูกฟ้องร้องทั้งในทางแพ่งและทางอาญา กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนผู้ขอรับมรดกฯ เกินสมควรแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓๘/๒๕๒๒ ในส่วนของข้อ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๖๙/๒๕๕๙)

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๑๑ ผู้จัดการมรดกนั้นรวมตลอดทั้งบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยพินัยกรรมหรือโดยคำสั่งศาล



บทที่ ๘

คดีปกครองเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม

๑. การพาณิชย์และอุตสาหกรรมการเกษตร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การพาณิชย์และอุตสาหกรรมอาหาร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การพาณิชย์และอุตสาหกรรมอื่น ๆ

อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย มีอำนาจตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๐ ในอันที่จะใช้ดุลพินิจ ในการอนุมัติให้ผู้ใดขนส่งของผ่านแดนใด ๆ ทางบกนอกจากทางอนุมัติ เป็นทางอนุมัติ เฉพาะคราวได้ ดังนั้น การที่นายด่านศุลกากรแม่สอดซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำเข้าสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ ตามช่องทางขออนุญาตเป็นทางอนุมัติเฉพาะคราวได้ แม้ในหนังสือดังกล่าวจะอ้างถึง ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การนำไม้และไม้แปรรูป รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนว ชายแดนจังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นประกาศที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นคณละคร่วมกับการอนุญาตทางเฉพาะคราวตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ ก็ตาม แต่ก็ไม่ทำให้หนังสือของนายด่านศุลกากร จังหวัดตากนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการพาณิชย์ โดยได้จดทะเบียนพาณิชย์การค้าสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ที่ทำด้วยไม้หวงห้าม กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และได้รับใบอนุญาต การค้าหรือมีไว้ครอบครองเพื่อการค้าซึ่งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่ทำด้วย ไม้หวงห้ามจากกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงนายด่านศุลกากรแม่สอด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอนำเข้า



สิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้จากประเทศสหภาพพม่าในทางอนุมติเฉพาะคราวตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๐ จำนวน ๒ ช่องทาง คือ ๑. ช่องทางบ้านวาเลย์เหนือ และ ๒. ช่องทางบ้านแม่หละ จังหวัดตาก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำเข้า สิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ตามช่องทางดังกล่าวได้ โดยเห็นว่า สิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้เป็นของ ต้องจำกัดตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ประกอบกับ ข้อ ๔ และข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การนำ ไม้และไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ตีความขัดต่อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวไม่อาจปล้ำงแก้ไขและไม่มีผลผูกพันบังคับพระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายที่สูงกว่าได้ ผู้ฟ้องคดีจึง ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือ ของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำเข้าสิ่งประดิษฐ์ ที่ทำด้วยไม้ตามช่องทางที่ขอเป็นทางอนุมติเฉพาะคราว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๑ และมาตรา ๕ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ ได้กำหนดให้ผู้ขนส่งของเข้ามาในหรือออกนอกราชอาณาจักร สามารถนำของหรือสิ่ง หรือสินค้า จากเขตแดนถึงด่านศุลกากรหรือส่งออกจากด่านศุลกากรไปยังเขตแดนตามทางอนุมติที่อธิบดี กรมศุลกากรกำหนดตามประกาศกรมศุลกากรที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือตามทางอนุมติ เฉพาะคราวที่ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกขอเป็นทางอนุมติเฉพาะคราวนอกทางอนุมติ อันเป็น การดำเนินการในขั้นตอนของพิธีการศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ดังนั้น โดยผล

^๑ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๐

มาตรา ๕ ห้ามมิให้ผู้ขนส่งของหรือพยายามขนส่งของผ่านเขตแดนทางบกเข้าในหรือออกนอกราชอาณาจักร หรือตั้งแต่เขตแดนทางบกมายังด่านศุลกากรหรือจากด่านศุลกากรไปยังเขตแดนนั้น ตามทางใด ๆ นอกจากทางอนุมติ หรือในเวลาใด ๆ นอกจากเวลาที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕ ทวิ ในกรณี ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกหรือผู้ขนส่งมีเหตุจำเป็นและแสดงความจำนงล่วงหน้า ต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายว่าจะขนส่งของผ่านเขตแดนใด ๆ ทางบกหรือตอนใดแห่งเขตแดนนั้นตามทางอื่นนอกจาก ทางอนุมติ อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายอาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ขนส่งตามทางที่ขอ โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติ ประการใดก็ได้ ให้ถือว่าทางที่ได้อนุญาตเช่นเป็นทางอนุมติเฉพาะคราว



ของบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับคำสั่งกรมศุลกากรที่ ๓๗๒/๒๕๕๘ เรื่อง มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมศุลกากรตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจอนุมัติให้ทางอนุมัติเฉพาะคราวตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติประการใดก็ได้ที่ไม่ขัดต่อระเบียบของกรมศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ดังนั้น อำนาจในการอนุมัติทางเฉพาะคราวดังกล่าวจึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะอนุมัติหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุมัติทางเฉพาะคราวตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ จำนวน ๒ ช่องทาง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำเข้าสู่สิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ตามช่องทางที่ขอเป็นทางอนุมัติเฉพาะคราวทั้ง ๒ ช่องทางนั้นได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ ประกอบกับข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อกฎหมายให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ ประกอบกับข้อกฎหมายในการที่จะอนุมัติทางเฉพาะคราวได้ และข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการใด ๆ อันขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำเข้าสู่สิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ตามช่องทางขออนุญาตเป็นทางอนุมัติเฉพาะคราวทั้ง ๒ แห่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง^{๓๔} และมาตรา ๒๕^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การนำเข้าและไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ เข้ามาในราชอาณาจักรตามแนวชายแดนจังหวัดตาก เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตากจึงกำหนดจุดนำเข้า-ส่งออกไม้และไม้แปรรูป

^{๓๔} พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕ ในกรณีนี้จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า

ฯลฯ

ฯลฯ

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศตามมาตรา นี้ ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ กำหนดกิจการอื่นและออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ เข้ามาในราชอาณาจักรตามแนวชายแดน จังหวัดตาก ประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวจึงสอดคล้องกับนโยบาย โดยผ่อนปรนให้สามารถนำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ โดยไม่ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าหรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ราษฎร และผู้ประกอบการค้ารายย่อยของไทยและสหภาพพม่า ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการอนุญาตทางเฉพาะคราวตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๗)ฯ ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้อ้างประกาศดังกล่าวในหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ก็ไม่ทำให้หนังสือดังกล่าวที่แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำเข้าสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ตามช่องทางขออนุญาตเป็นทางอนุมัติเฉพาะคราวทั้ง ๒ แห่ง ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘๘/๒๕๕๘)



บทที่ ๙

คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค

๑. การจัดให้มีสิ่งสาธารณสุขโรค

๑.๑ การกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓ การกำหนดจุดจอดรถโดยสารประจำทาง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การบำรุงรักษาและดูแลสิ่งสาธารณสุขโรค

๒.๑ การบำรุงรักษาและดูแลเส้นทางให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี

เมื่อถนนและท่อระบายน้ำที่อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาพชำรุดบกพร่องไม่อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมบำรุงรักษาตามมาตรา ๖๗ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเพียงแต่มีหนังสือประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือถึงผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ช่วยประชาสัมพันธ์ห้ามรถยนต์ใช้เส้นทาง และเผื่อระวังสอดส่องดูแลเพื่อรอเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งได้นำไม้ไผ่และถุงพลาสติกปักไว้เป็นจุดสังเกตในบริเวณดังกล่าว โดยมีได้จัดให้มีการปิดประกาศแจ้งเตือน หรือจัดทำแผงกันเตือนอันตรายที่แข็งแรงมั่นคงเพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบถึงอันตรายที่ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการเตือนภัยให้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเพียงพอ อันถือเป็นการละเลยต่อการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือดำเนินการไม่พอสมควรแก่การป้องกันเหตุ ดังนั้น เมื่อการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ดังกล่าวเป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ นาย บ. ได้ขับรถยนต์กระบะของผู้ฟ้องคดีไปตามถนนสายข้างวัดวังยางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม (ผู้ถูกฟ้องคดี) และประสบอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากถนนคอนกรีตได้ยุบตัวลง เป็นเหตุให้รถยนต์คันดังกล่าวตกลงไปในลำคลองใต้ถนนได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนและท่อระบายน้ำของผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้เรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าซ่อมและค่าเสื่อมสภาพของรถยนต์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จุดเกิดเหตุเป็นถนนคอนกรีต มีผิวจราจรกว้าง ๔ เมตร เป็นจุดที่มีคลองระบายน้ำผ่านจึงมีการวางท่อใต้ผิวถนน เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ ได้เกิดฝนตกหนัก ส่วนโยธาของผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าน้ำได้กัดเซาะจนท่อระบายน้ำหลุดออก ๓ ท่อน เป็นเหตุให้ถนนบริเวณดังกล่าวมีสภาพชำรุดบางส่วน แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข และเห็นว่ารถยนต์ไม่สามารถแล่นผ่านได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอความอนุเคราะห์ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมให้ช่วยประชาสัมพันธ์ห้ามรถยนต์ใช้เส้นทางและเฝ้าระวังสอดส่องดูแล หากปริมาณน้ำลดลงแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็จะเข้าดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขออนุมัติจัดซื้อแฉกกันจราจรที่เป็นมาตรฐาน และได้นำไม้ไผ่และถุงพลาสติกปักไว้เป็นจุดสังเกตในบริเวณที่เกิดเหตุ เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้จัดให้มีการปิดประกาศแจ้งเตือนหรือจัดทำแฉกกันเตือนอันตรายที่แข็งแรงมั่นคงเพื่อให้ผู้ใช้รถรู้สภาพถนน ลำพังแต่เพียงการประกาศผ่านทางเสียงภายในหมู่บ้านและการปักไม้ไผ่ในบริเวณที่เกิดเหตุยังไม่ถือเป็นการเตือนภัยให้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเพียงพอ เพราะอาจไม่ได้รับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเลยมิได้ดำเนินการปิดทางบริเวณท่อระบายน้ำที่ชำรุดมิให้มีการสัญจรผ่านเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิด จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือดำเนินการไม่พอสมควรแก่การป้องกันเหตุ เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยการละเลยต่อหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาท่อระบายน้ำ



และถนนสายดังกล่าวซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ (๑)^๑ และ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นค่าอะไหล่รถยนต์คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๔,๔๑๗.๔๐ บาท และค่าแรงทำสีเป็นเงิน ๑๔,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๘,๔๑๗.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๒/๒๕๕๘)

๒.๒ การบำรุงรักษาและดูแลทางเดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การให้บริการสิ่งสาธารณูปโภค

๓.๑ การให้บริการระบบประปา

การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของผู้ใช้น้ำ ซึ่งไม่ใช่ที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือนได้ ซึ่งรวมไปถึงมาตรวัดน้ำด้วย ในการติดตั้งมาตรวัดน้ำ การประปานครหลวงมีอำนาจดุลพินิจกำหนดจุดติดตั้งในบริเวณใกล้ทางเข้าออกด้านหน้า อาคาร โดยติดตั้งชิดฝาผนังอาคารหรือแนวรั้วกำแพงด้านหน้า ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกอบกับข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา พ.ศ. (๒๕๔๙) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประปานครหลวงได้ติดตั้งมาตรวัดน้ำอันเป็นมูลพิพาท ในคดีนี้ตามแนวขนานกับฝาผนังด้านหน้าตึกแถวของผู้ใช้น้ำโดยติดตั้งชิดกำแพงที่กั้น ระหว่างตึกแถวของผู้ใช้น้ำกับตึกแถวข้างเคียง โดยติดตั้งในจุดที่เห็นว่ากระทบต่อการใช้สอยพื้นที่ของผู้ใช้น้ำน้อยที่สุดแล้ว แม้จะไม่ใช่ไปตามประสงค์ของผู้ใช้น้ำ

^{๑-๒} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ฯลฯ

ฯลฯ



เนื่องจากมีข้อขัดข้องในการดำเนินการ ก็ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำที่ขอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ใช้หน้าดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและตึกแถวเลขที่ ๑๖ ซอยอ่อนนุช แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร ตั้งอยู่ติดกับตึกแถวเลขที่ ๑๔ โดยที่เดิมมาตรวัดน้ำของตึกแถวของผู้ฟ้องคดีติดตั้งในลักษณะตั้งเรียงในแนวขนานกับตึกแถว โดยตั้งอยู่กึ่งกลางเสาแบ่งเขตตึกแถวทั้งสอง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของตึกแถวเลขที่ ๑๔ ได้ปรับปรุงพื้นที่หน้าตึกแถวโดยยกพื้นให้สูงขึ้นและก่อสร้างกำแพงสูงประมาณ ๐.๕๐ เมตร กั้นตามแนวเขตด้านหน้าอาคารทำให้มาตรวัดน้ำดังกล่าวตั้งอยู่ต่ำกว่าพื้นหน้าตึกแถว ภายหลังจากนั้นการประสานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ปรับปรุงเส้นท่อจ่ายน้ำและย้ายเส้นท่อกับทั้งได้ย้ายมาตรวัดน้ำของผู้ฟ้องคดีไปติดตั้งในบริเวณใกล้เคียงเพื่อความสะดวกในการอ่านปริมาณการใช้น้ำและงานบำรุงรักษาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำที่พิพาทไว้ในตำแหน่งเดิมพร้อมกับซ่อมแซมพื้นที่หน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดีให้มีสภาพการใช้งานดังเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามความประสงค์ให้ได้ เนื่องจากเจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งตึกแถวเลขที่ ๑๔ ไม่ยินยอมให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำดังกล่าวรुक้าเข้าไปในที่ดินของตน ในการนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตำแหน่งที่ต้องการให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำเป็นพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้ภาระจำยอมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะให้มีการติดตั้งในบริเวณดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายมาตรวัดน้ำไปติดตั้งในตำแหน่งเดิมและชดใช้ค่าเสียหาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามาตรวัดน้ำประปาดังกล่าวได้ติดตั้งในตำแหน่งเดิมมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือโต้แย้งสิทธิแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ภาระจำยอมในบริเวณดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อตามข้อ ๘ ของข้อบังคับการประสานครหลวงฉบับที่ ๑๑๖ ว่าด้วยการบริการจัดส่ง จำหน่ายและการใช้น้ำประปา พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่าเมื่อการประสานครหลวงติดตั้งประปาและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ใช้น้ำเรียบร้อยแล้ว ผู้ใช้น้ำต้องยกกรรมสิทธิ์ท่อและอุปกรณ์การจ่ายน้ำให้การประสานครหลวง และข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่าผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ต้องดูแลรักษามาตรวัดน้ำที่ติดตั้งอยู่ภายในบริเวณบ้าน รวมทั้งตราน้ำกและลวดร้อยตราน้ำกให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย หากเกิดชำรุดเสียหายหรือสูญหาย ผู้ใช้น้ำจะต้องเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหายที่ประเมินได้ทั้งหมด ดังนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ติดตั้งประปาและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ใช้น้ำให้แก่ตึกแถวเลขที่ ๑๖ แล้ว มาตรวัดน้ำจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ใช้น้ำหรือผู้ฟ้องคดีดูแลรักษามาตรวัดน้ำที่ติดตั้งอยู่ในบริเวณบ้านให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการครอบครองโดยยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน



แม้จะครอบครองนานเพียงใดผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ภาระจำยอมตามมาตรา ๑๓๘๒^๓ และ ๑๔๐๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและตึกแถว เลขที่ ๑๔ ที่จะขัดขวางมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปติดตั้งมาตรวัดน้ำของผู้ฟ้องคดีในกรรมสิทธิ์ของตนได้

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งมาตรวัดน้ำในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง^๕ และวรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกอบกับ ข้อ ๙^๗ ของระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ. ๒๕๔๙) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการประปา นครหลวงฯ เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินซึ่งไม่ใช่ที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ และมีดุลพินิจในการกำหนดจุดเพื่อติดตั้งมาตรวัดน้ำในที่ดินของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ตามข้อ ๘.๑ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำไว้ใกล้ทางเข้าออกด้านหน้าอาคาร โดยติดตั้งชิดฝาผนังอาคารหรือแนวรั้วกำแพงด้านหน้า และข้อ ๘.๒ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๘.๑ หรือเป็นสถานที่ก่อสร้าง ให้อยู่ในดุลพินิจของสำนักงานประปาสาขา เห็นได้ว่า มาตรวัดน้ำเป็นเครื่องมือสำหรับวัดปริมาณน้ำที่ใช้สำหรับการอุปโภค-บริโภค ณ สถานที่ใช้น้ำ จึงต้องติดตั้งบริเวณหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่า

^{๓-๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปี ไซ้รั ทานว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

มาตรา ๑๔๐๑ ภาระจำยอมอาจได้มาโดยอายุความ ท่านให้นับบทบัญญัติว่าด้วยอายุความได้สิทธิอันกล่าวไว้ในลักษณะ ๓ แห่งบรรพนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๕-๖} พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๓๘ ในการส่ง และการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำ ด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป ในบริเวณที่กำหนดนี้ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง เป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๓๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ. ๒๕๔๙)

ข้อ ๙ ผู้ขอรับบริการหรือผู้ใช้น้ำ จะต้องติดตั้งท่อและอุปกรณ์ภายในบริเวณสถานที่ หรืออาคารของผู้ใช้น้ำ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการประปานครหลวง และให้ยื่นคำขอตามแบบคำขอที่การประปานครหลวงกำหนด



เดิมมาตรวัดน้ำของผู้ฟ้องคดีติดตั้งในลักษณะตั้งเรียงในแนวขนานกับตึกแถว โดยตั้งอยู่กึ่งกลางเสา แบ่งเขตตึกแถวเลขที่ ๑๔ และเลขที่ ๑๖ ซึ่งเป็นกรวางล้ำเข้าไปในที่ดินของเจ้าของตึกแถว เลขที่ ๑๔ บางส่วน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องดำเนินการเปลี่ยนท่อน้ำและอุปกรณ์ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยจะต้องถอนการติดตั้งมาตรวัดน้ำเดิม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการติดตั้ง มาตรวัดน้ำเดิมติดตั้งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงในปัจจุบันในเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ประกอบกับ จุดที่ติดตั้งมาตรวัดน้ำเดิมก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดปริมาณน้ำและการบำรุงรักษามาตรวัดน้ำ อีกทั้ง เจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของตึกแถวเลขที่ ๑๔ ไม่ยินยอมให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำล้ำเข้าไป ในที่ดินของตนอีกต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการถอนการติดตั้งมาตรวัดน้ำจากจุดเดิม จึงเป็นการกระทำที่ชอบโดยกฎหมายแล้ว

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ติดตั้งมาตรวัดน้ำในตำแหน่งที่พิพาทปัจจุบันเป็นการ ใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ถอนการติดตั้งมาตรวัดน้ำ จากจุดเดิม แล้วผู้ถูกฟ้องคดีได้นำมาตรวัดน้ำมาติดตั้งในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในครั้งแรกตามแนวขนาน กับกำแพงที่กั้นระหว่างตึกแถวเลขที่ ๑๔ กับเลขที่ ๑๖ โดยติดตั้งชิดกับหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการติดตั้งไกลทางเข้าออกด้านหน้าอาคาร โดยติดตั้งชิดฝาผนังอาคารตามที่กำหนดไว้ ในข้อ ๘ ของระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา พ.ศ. (๒๕๔๙) กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อผู้ฟ้องคดี ยังไม่พอใจ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ย้ายมาตรวัดน้ำไปติดตั้งที่ใหม่ตามแนวขนานกับฝาผนังด้านหน้า ตึกแถวเลขที่ ๑๖ ของผู้ฟ้องคดีโดยติดตั้งชิดกำแพงที่กั้นระหว่างตึกแถวเลขที่ ๑๔ กับเลขที่ ๑๖ ซึ่งเป็นการติดตั้งไกลทางเข้าออก ด้านหน้าอาคาร โดยติดตั้งชิดฝาผนังอาคาร ตามที่กำหนดไว้ ในข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามติดตั้งมาตรวัดน้ำในจุดที่ใกล้เคียงกับความต้องการ ของผู้ฟ้องคดี โดยติดตั้งในจุดที่เห็นว่ากระทบต่อการใช้สอยพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีน้อยที่สุดแล้ว อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการกำหนดจุดเพื่อติดตั้งมาตรวัดน้ำที่เหมาะสมและเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีมากเกินไปเกินสมควรและไม่เป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๐๑/๒๕๕๘)

กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำประปาที่อยู่อาศัย ที่มีปริมาณการใช้น้ำไม่เกิน ๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๒ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจียดจ่ายงบประมาณ ที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีให้เหมาะสม



กับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยไม่กระทบต่อการบริการสาธารณะอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยใช้หลักเกณฑ์เดิมไปจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๒ ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีดุลพินิจที่จะดำเนินการตามมาตรการนั้นได้ตามความเหมาะสมภายใต้กรอบการพิจารณาและเงื่อนไขที่มติคณะรัฐมนตรีข้างต้นกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้ปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางการคลังประสบปัญหาขาดสภาพคล่องเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากทางรัฐบาลไม่เพียงพอที่จะดำเนินการงดการเก็บค่าน้ำประปาตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีมติได้ โดยไม่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ของประชาชนทั่วไปเกิดผลกระทบ ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจด้านอื่นอย่างกว้างขวางด้วย ซึ่งล้วนมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาเช่นกัน ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกประกาศประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ประชาชนผู้ใช้น้ำประปาทราบว่าจะงดเก็บค่าน้ำประปาสำหรับผู้ใช้น้ำในเดือนเมษายน ๒๕๕๒ เพียง ๑ เดือนเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลและหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้น้ำประปาของเทศบาลนครนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ กำหนดให้ภาครัฐรับภาระค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำประปาที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณการใช้น้ำไม่เกิน ๕๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ รวมเป็นระยะเวลา ๖ เดือน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนชดเชยให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ ขยายระยะเวลาต่อเนื่องให้ผู้ที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณการใช้น้ำไม่เกิน ๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๒ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ และได้มีมติให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๒ โดยให้เจียดเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยได้มีประกาศแจ้งให้ผู้ใช้น้ำทราบว่าจะงดการเก็บค่าน้ำประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เพียงพอที่จะงดเก็บค่าน้ำประปา ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๒ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ ได้ จึงของดเก็บค่าน้ำประปาสำหรับผู้ใช้น้ำในเดือนเมษายน ๒๕๕๒ เพียง ๑ เดือนเท่านั้น



และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีประกาศแจ้งให้ทราบว่า ไม่สามารถดเก็บค่าน้ำประปาของผู้ใช้น้ำประปาต่อไปจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่งดการเก็บค่าน้ำประปาที่อยู่อาศัยตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนในเดือนเมษายน ๒๕๕๒ เป็นเวลา ๑ เดือน และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเรียกเก็บค่าน้ำจำนวนไม่เกิน ๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือนไปจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๒ และให้คืนเงินค่าน้ำประปาที่เก็บไปจากผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๓ (๒) ประกอบมาตรา ๕๖ (๑) บัญญัติให้เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปาในเขตเทศบาลนคร และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๔) บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการจัดทำระบบประปาในเขตเทศบาลนครแม้ตามกฎหมายจะมีบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องดำเนินการก็ตาม แต่การดำเนินการก็จะต้องมีการลงทุนและมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการดำเนินงานบริการสาธารณะลักษณะนี้ จำต้องให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยการต้องชำระเงินค่าบริการตามปริมาณที่ประชาชนแต่ละคนได้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะดังกล่าว เงินค่าบริการที่ได้รับจากประชาชนซึ่งโดยข้อเท็จจริงจะมีการจัดเก็บในอัตราที่ต่ำ ไม่ใช่ตามอัตราที่เป็นค่าดำเนินงานที่แท้จริงเนื่องจากถือว่าเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้แก่ประชาชน ก็จะเป็นเงินทุนส่วนหนึ่งสำหรับใช้ในการบริหารจัดการ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนากิจการบริการสาธารณะดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องมีการเรียกเก็บเงินค่าน้ำประปาจากผู้ใช้น้ำเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ ให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายการใช้น้ำสำหรับผู้ใช้น้ำประเภทที่อยู่อาศัยและผู้เช่าที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณการใช้น้ำระหว่าง ๐ ถึง ๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน ในเดือนเมษายน ๒๕๕๒ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจียดจ่ายงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล และเพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวกระทบต่อสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตามความเหมาะสมกับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่กระทบต่อการจัดการบริการสาธารณะอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ให้ชี้แจงทำความเข้าใจให้ประชาชน



ผู้ใช้น้ำประปาจากระบบประปาที่มีอยู่ในความรับผิดชอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยอมมีดุลพินิจที่จะพิจารณาดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสถานะทางการคลังประสบปัญหาขาดสภาพคล่องเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลไม่เพียงพอที่จะดำเนินการงดการเก็บค่าน้ำประปาตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีมติได้ เนื่องจากจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ของประชาชนทั่วไปเกิดผลกระทบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงของดการจัดเก็บค่าน้ำประปาในเดือนเมษายน ๒๕๕๒ จำนวน ๑ เดือน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีประกาศเพื่อประชาสัมพันธ์และชี้แจงทำความเข้าใจให้ประชาชนผู้ใช้น้ำประปาทราบเหตุผลดังกล่าวแล้ว และต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวโดยใช้หลักเกณฑ์เดิมต่อเนื่องไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ถ้านำเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลซึ่งยังมีได้รับชำระเต็มตามจำนวนที่ประมาณการตั้งไว้มาจ่ายชดเชยในการจัดเก็บค่าน้ำประปาระหว่าง ๐ ถึง ๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน จะกระทบต่อบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ของประชาชน จึงให้งดการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีประกาศประชาสัมพันธ์และชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนผู้ใช้น้ำประปาด้วยแล้ว การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเป็นการใช้ดุลพินิจตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการในภารกิจอื่น ๆ อย่างกว้างขวางและภารกิจตามหน้าที่อื่น ๆ ก็ล้วนมีความสำคัญและมีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนกว่าหน้าที่ในการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจงดการจัดเก็บค่าน้ำประปาสำหรับผู้ใช้น้ำประเภทที่อยู่อาศัยและผู้เช่าที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณการใช้น้ำไม่เกิน ๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน เฉพาะเดือนเมษายน ๒๕๕๒ เพียง ๑ เดือนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจดำเนินการที่ชอบด้วยเหตุผลและหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดเก็บเงินค่าน้ำประปาของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีต้องคืนเงินค่าน้ำประปาให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๘/๒๕๕๙)

การที่ข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดประเภทผู้ใช้น้ำออกเป็น ๓ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำ ๕๐ บาท ประเภทที่ ๒ ราชการและธุรกิจขนาดเล็ก ค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำ ๑๐๐ บาท และประเภทที่ ๓ รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดใหญ่ ค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำ ๒๐๐ บาท อันเป็นการกำหนด

อัตราค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำให้แตกต่างกันไปตามประเภทผู้ใช้น้ำ แม้จะใช้น้ำในปริมาณที่ต่ำกว่าค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ก็ตาม ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และโดยที่การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประปาส่วนภูมิภาคมีรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการให้บริการน้ำแก่ประชาชน และการพัฒนาการผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพให้มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงเมื่อเปรียบเทียบกับภาระของผู้ใช้น้ำที่ต้องชำระค่าใช้น้ำประปาตามที่กำหนดในข้อบังคับดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว การออกข้อบังคับอันเป็นมูลพิพาทนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรียกเก็บค่าน้ำประปาเกินกว่าจำนวนน้ำที่ได้อาศัยจริง โดยคิดค่าใช้น้ำประปาในอัตราค่าน้ำประปาขั้นต่ำประเภทที่ ๒ ราชการและธุรกิจขนาดเล็กเป็นจำนวนเงิน ๑๐๐ บาท ตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเงินเกินกว่าจำนวนสินค้าที่ส่งมอบ และผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจขนาดเล็ก (ซึ่งมาขายไป) ไม่ได้เพิ่มภาระในการให้บริการของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่ควรถูกกำหนดค่าใช้น้ำขั้นต่ำให้สูงกว่าผู้ใช้น้ำประเภทที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำในอัตรา ๕๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคออกข้อบังคับฉบับดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อบังคับฉบับดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา โดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการ ค่าเครื่องอุปกรณ์และค่าสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคา และค่าตอบแทนดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕^{๔๔} ประกอบมาตรา ๗ (๔)^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๔๔-๔๕} พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้



ดังกล่าว และคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของผู้ผูกฟองคดี รวมถึงวางข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว อีกทั้งกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาและอัตราค่าบริการ ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าบริการตามมาตรา ๑๗ (๑)^{๑๐} และ (๑๑)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ผูกฟองคดีโดยคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคจึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ผูกฟองคดีได้กำหนดประเภทผู้ใช้น้ำออกเป็น ๓ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ ค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำ ๕๐ บาท ประเภทที่ ๒ ราชการและธุรกิจขนาดเล็ก ค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำ ๑๐๐ บาท และประเภทที่ ๓ รัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดใหญ่ ค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำ ๒๐๐ บาท ปรากฏตามข้อ ๓ ของข้อบังคับดังกล่าว อันเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำให้แตกต่างกันไปตามประเภทผู้ใช้น้ำ แม้จะใช้น้ำในปริมาณที่ต่ำกว่าค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ก็ตาม เนื่องจากโดยทั่วไปผู้ใช้น้ำประเภทที่ ๒ คือ ราชการและธุรกิจขนาดเล็ก และประเภทที่ ๓ คือ รัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดใหญ่ ย่อมมีจำนวนสมาชิกผู้ใช้น้ำมากกว่าผู้ใช้น้ำประเภทที่ ๑ ซึ่งเป็นเพียงที่อยู่อาศัย ผู้ผูกฟองคดีจึงคิดอัตราค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำของผู้ใช้น้ำประเภทที่ ๑ ในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ใช้น้ำประเภทอื่น และกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นไปตามลำดับ กรณีจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้ผูกฟองคดีกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งหากผู้ใช้น้ำรายใดเป็นผู้ใช้น้ำประเภทที่ ๒ เช่นผู้ฟ้องคดี ผู้ผูกฟองคดีย่อมคิดค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำในอัตรา ๑๐๐ บาท เช่นเดียวกัน อันเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับผู้ใช้น้ำ

ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

มาตรา ๗ ให้ กปภ. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการ ค่าเครื่องอุปกรณ์และค่าสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าตอบแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กปภ. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) วางข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๕ และมาตรา ๗

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาและอัตราค่าบริการ ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ



ประเภทอื่นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็ย่อมคิดอัตราค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำแตกต่างกันไปตามประเภทผู้ใช้น้ำ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อันเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นไปตามหลักความเสมอภาคแล้ว

สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าในแต่ละเดือนผู้ฟ้องคดีใช้น้ำประปาในปริมาณที่ต่ำกว่าเกณฑ์การใช้น้ำประปาขั้นต่ำสำหรับผู้ใช้น้ำประเภทธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องชำระราคาสินค้าเกินกว่าจำนวนที่ส่งมอบจริงอันเป็นการไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมนั้น เห็นว่า การกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าใช้น้ำประปาตามเกณฑ์การใช้น้ำประปาขั้นต่ำของผู้ใช้น้ำแต่ละประเภทถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการใช้น้ำประปาตามวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำตามประเภทของผู้ใช้น้ำนั้น ๆ แม้ผู้ใช้น้ำจะใช้น้ำไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำก็ตาม ซึ่งถ้าผู้ใช้น้ำได้ใช้น้ำเพื่ออยู่อาศัยก็ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละครัวเรือน จึงต้องกำหนดราคาชำระขั้นต่ำแบบเหมาจ่ายในอัตราเดียว หากผู้ใช้น้ำได้ใช้น้ำเพื่อการประกอบธุรกิจซึ่งไม่อาจจำแนกได้ว่าเป็นธุรกิจประเภทใดและใช้น้ำประปาในปริมาณมากน้อยเพียงใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แบ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำดังกล่าวตามขนาดของธุรกิจโดยกำหนดเป็นประเภทธุรกิจขนาดเล็กและธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งไม่อาจแบ่งตามลักษณะของธุรกิจที่มีความแตกต่างหลากหลายอันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากและสับสนในการจัดเก็บค่าบริการการใช้น้ำประปาทั้งต่อเจ้าหน้าที่และผู้ใช้น้ำ ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดข้อบังคับโดยให้มีการจัดเก็บค่าใช้น้ำประปาตามจำนวนที่มีการใช้น้ำจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง ก็อาจจะมีผลกระทบต่อการคำนวณต้นทุนน้ำประปาต่อหน่วยซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดเก็บค่าใช้น้ำประปาจากผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มในอัตราเดียวกันใหม่ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีเอง นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ตกลงเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยยินยอมรับเงื่อนไขการใช้น้ำประปาแล้ว ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีสมัครใจยอมรับภาระค่าใช้น้ำประปาตามข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว อีกทั้ง ผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่ต่างยอมรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประปาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าใช้น้ำประปาในอัตราดังกล่าวที่มุ่งหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชนและการพัฒนาการผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพให้มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงเปรียบเทียบกับภาระของผู้ใช้น้ำรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ต้องชำระค่าใช้น้ำประปาตามที่กำหนดในข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาคดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กรณีนี้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้เลือกกำหนดข้อบังคับฉบับดังกล่าวด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งพัฒนาคุณภาพการให้บริการ โดยการขยายพื้นที่การให้บริการเพื่อให้ผู้ไม่มีโอกาสใช้น้ำประปาได้มีโอกาสใช้น้ำประปาอย่างทั่วถึงทุกครัวเรือน ซึ่งในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนวางท่อขยายเขตจ่ายน้ำประปา ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าว



ส่วนใหญ่จะมาจากรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการการประปา ส่วนภูมิภาคจึงย่อมมีความจำเป็นและชอบที่จะแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่เกี่ยวกับการใช้น้ำประปา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นได้ เพื่อให้สาธารณะได้ประโยชน์มากที่สุด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการการประปา ส่วนภูมิภาคออกข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๒/๒๕๕๙)

๓.๒ การให้บริการระบบไฟฟ้า

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกระเบียบแบ่งกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าออกเป็น ๒ ประเภท โดยประเภทแรก คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการเกษตร และประเภทที่สอง คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ ซึ่งผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งสองประเภทจะมีภาระเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขยายเขตไฟฟ้าตามคำขอแตกต่างกัน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอใช้ไฟฟ้าประกอบกิจการ อันมีลักษณะให้บุคคลอื่นเช่าพักอาศัยเพื่อรับค่าเช่า และทำสัญญาซื้อขายบ้านพัก-แพพัก ให้กับผู้อื่นเพื่อร่วมกันประกอบการในเชิงพาณิชย์ มิใช่เพื่อที่อยู่อาศัยหรือการเกษตร จึงเป็นการขอใช้บริการเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีกับพวกในการประกอบธุรกิจ เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ให้ใช้บังคับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่มีคำขอขยายเขตไฟฟ้าในลักษณะเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันให้แตกต่างกัน ในสาระสำคัญ อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการแพวิมานลอยน้ำ รีสอร์ท และชาวบ้าน จำนวน ๓๕ ครัวเรือน หมู่ที่ ๔ ตำบลด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ในครัวเรือนและทำการเกษตร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จากการตรวจสอบสถานที่เป็นการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้กับรีสอร์ท ของผู้ฟ้องคดีและผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่น แต่สถานที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นบ้านพักแพให้บุคคลอื่นเช่า พักอาศัยเพื่อรับค่าเช่าโดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแล จึงมิใช่การขยายเขตเพื่อประชาชนที่เดือดร้อน

ดังนั้น การขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบริสอร์ทข้างต้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของจะต้องเป็นผู้ลงทุนเอง แต่ในส่วนระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ในทางสาธารณะ คิดค่าใช้จ่ายในการขยายเขตที่ต่อจากระบบจำหน่ายเดิมไปถึงหน้าบริเวณผู้ขอใช้ไฟฟ้าต้องจ่ายสมทบร้อยละ ๕๐ ของเงินลงทุน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงทุนให้ สำหรับการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าภายในบริเวณที่ดินของผู้ใช้ไฟฟ้าให้คิดค่าใช้จ่ายจากผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งหมด โดยทรัพย์สินให้ตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ยกเว้นมิเตอร์ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งรายละเอียดและเงื่อนไขในการติดตั้งไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บในการขอขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าเป็นเงิน ๕๖๘,๗๐๗.๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการให้กับผู้ฟ้องคดีกับพวกตามสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคแก่ประชาชนอย่างเพียงพอตามความต้องการอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายเขตการใช้ไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนรายอื่นอีก ๓๕ ครอบครัว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง ขอย้ายเขตไฟฟ้า ที่มีถึงหัวหน้าแผนกบริการลูกค้าของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีแจ้งที่อยู่เลขที่ ๘๖ หมู่ที่ ๔ ตำบลด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ส่วนรายชื่อเจ้าของบ้านที่แนบมาพร้อมหนังสือฉบับดังกล่าวตั้งแต่ลำดับที่ ๒ ถึงลำดับที่ ๓๐ บ้านเลขที่ ๘๖/๑ ถึงบ้านเลขที่ ๘๖/๓๐ เป็นเจ้าของบ้านที่ได้สิทธิจากการซื้อขายบ้านพัก-แพพัก กับผู้ฟ้องคดี โดยสถานที่ดังกล่าวใช้ชื่อว่าแควิมานลอยน้ำ รีสอร์ท เป็นสถานประกอบการให้เช่าที่พัก ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแล ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของบ้านพักดังกล่าวจึงมีรายได้จากการให้เช่าบ้านพัก-แพพัก โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์แทนเจ้าของบ้านเลขที่ ๘๖/๑ ถึงบ้านเลขที่ ๘๖/๓๐ กรณีดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่า พื้นที่ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอย้ายเขตไฟฟ้าไม่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นการใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ มิใช่เพื่อที่อยู่อาศัยหรือการเกษตร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้แบ่งผู้ใช้ไฟฟ้าออกเป็น ๒ ประเภท โดยประเภทแรก คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการเกษตร และประเภทที่สอง คือ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าเพื่อประกอบกิจการธุรกิจ เมื่อการขยายเขตไฟฟ้าในคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีกับพวกในการประกอบธุรกิจเป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี เลขที่ คผ.๑-๑๓๗/๗ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดค่าใช้จ่ายในระบบ ๒๒ และ ๓๓ เควี ขั้ว ๑.๑.๒ ที่กำหนดให้การคิดค่าใช้จ่ายในการขยายเขตที่ต่อจากระบบเดิมไปถึงหน้าบริเวณผู้ขอใช้ไฟฟ้าร้อยละ ๕๐ และส่วนที่เหลือร้อยละ ๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงทุนให้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีว่าการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้า



ให้กับบริษัทรื ผู้ใช้ไฟฟ้าต้องเป็นผู้ลงทุน ส่วนระบบจำหน่ายไฟสาธารณะคิดค่าใช้จ่ายในการขยายเขตที่ต่อจากระบบจำหน่ายเดิมไปถึงหน้าบริเวณผู้ขอใช้ไฟฟ้าร้อยละ ๕๐ ของเงินลงทุนตามประมาณการ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ การไฟฟ้าจะเป็นผู้ลงทุนให้สำหรับการขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าภายในบริเวณที่ดินของผู้ใช้ไฟฟ้าคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ไฟฟ้าทั้งหมด ยกเว้นมิเตอร์เป็นทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการขยายไฟฟารวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๖๘,๗๐๗.๑๔ บาท จึงเป็นการแจ้งตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับบุคคลทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันให้แตกต่างในสาระสำคัญอันเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ในกรณีนี้ แม้กรณีจะปรากฏว่า ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ และนายอำเภอศรีสวัสดิ์จะมีหนังสือรับรองว่าพื้นที่ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านรวม ๓๕ ครอบครัว เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ก็เป็นเพียงการตรวจสอบและรับรองข้อมูลในเบื้องต้น ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถที่จะตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริงให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทุ่มงบประมาณเพื่อขยายเขตการใช้ไฟฟ้าที่จังหวัดกระบี่บนเกาะศรีบอยา เกาะปูและเกาะพีพี โดยการเดินสายเคเบิลใต้น้ำจากเกาะศรีบอยา เกาะปู ไปยังเกาะพีพี โดยมีได้เรียกเก็บเงินสมทบจากบรรดาเจ้าของโรงแรมหรือรีสอร์ท หรือร้านค้า และชาวบ้านบนเกาะดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีโครงการติดตั้งสายเคเบิลไฟฟ้าสายที่ ๒ ลงบนเกาะช้าง จังหวัดตรังโดยลงทุนด้วยงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ก็ไม่ใช่เพื่อสนองความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าของประชาชนเพื่ออยู่อาศัยหรือการเกษตรแต่ประการใด นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐ เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในแหล่งท่องเที่ยวซึ่งมีสภาพเป็นเกาะในจังหวัดกระบี่และจังหวัดตรัง จึงเป็นคนละกรณีกับการขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำเงินไปชำระค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด จึงเป็นไปตามข้อ ๙ วรรคสอง^{๑๒} ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๗.๒^{๑๓} ของระเบียบ

^{๑๒} ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะดำเนินการก่อสร้างขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้เมื่อได้รับชำระเงินค่าใช้จ่ายตามระเบียบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแล้ว

^{๑๓} ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยมาตรฐานคุณภาพบริการ พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๗ มาตรฐานการให้บริการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับประกันกับผู้ไฟฟ้า

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยมาตรฐานคุณภาพบริการ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๘/๒๕๕๙)

การที่เทศบาลใช้กระแสไฟฟ้ากับเครื่องสูบน้ำในโรงสูบน้ำ เพื่อนำน้ำจากคลองไปรดสนามหญ้าและไม้ดอกไม้ประดับในสวนสาธารณะ โดยเครื่องสูบน้ำดังกล่าวมิได้ตั้งอยู่ในบริเวณสวนสาธารณะ แต่ตั้งอยู่ห่างออกไปจากสวนสาธารณะประมาณ ๕ กิโลเมตร ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าไปใช้บริการหรือเข้าไปใช้ประโยชน์จากเครื่องสูบน้ำดังกล่าวได้โดยตรง เครื่องสูบน้ำของเทศบาลจึงเป็นเพียงเครื่องมือชนิดหนึ่งที่มีไว้ใช้สำหรับดำเนินการดูแลและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่หนึ่งของเทศบาลตามนัยมาตรา ๕๔ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่นเดียวกับกับเครื่องใช้ไฟฟ้าชนิดอื่น ๆ ทั่วไปของเทศบาลที่จะต้องใช้กระแสไฟฟ้า

กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับประกันกับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยจะดำเนินการในเรื่องการให้บริการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ หากไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไป ยกเว้นผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๗.๒ ระยะเวลาที่ผู้ขอใช้ไฟฟ้ายื่นขอใช้ไฟฟ้า

กรณีมีระบบจำหน่ายพร้อมอยู่แล้ว ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้า นับถัดจากวันที่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าได้ชำระเงิน และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน แยกตามประเภทการใช้ไฟฟ้าดังนี้

๗.๒.๑ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๓๘๐/๒๒๐ โวลต์ ที่ขอติดตั้งมิเตอร์ขนาดไม่เกิน ๓๐ แอมป์ ๓ เฟส ที่อยู่ในเขตเมือง ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๒ วันทำการ ส่วนผู้ขอใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในเขตชนบท ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๕ วันทำการ หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าวันละ ๕๐ บาท ของระยะเวลาที่เกินกำหนด แต่ไม่เกิน ๕๐๐ บาท

๗.๒.๒ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๓๘๐/๒๒๐ โวลต์ ที่ขอติดตั้งมิเตอร์ขนาดเกินกว่า ๓๐ แอมป์ ๓ เฟสขึ้นไป ที่อยู่ในเขตเมือง ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๒ วันทำการ ส่วนผู้ขอใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในเขตชนบท ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๕ วันทำการ หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าวันละ ๑๐๐ บาท ของระยะเวลาที่เกินกำหนด แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

๗.๒.๓ ผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๒๒-๓๓ กิโลโวลต์ ที่ขอติดตั้งหม้อแปลงขนาดรวมกันไม่เกิน ๒๕๐ เควีเอ. ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายในระยะเวลา ๓๕ วันทำการ และผู้ขอใช้ไฟฟ้าในระบบแรงดัน ๒๒-๓๓ กิโลโวลต์ ที่ขอติดตั้งหม้อแปลงขนาดรวมกันเกินกว่า ๒๕๐ เควีเอ. แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ เควีเอ. ให้ดำเนินการติดตั้งพร้อมจ่ายไฟฟ้าภายใน ๕๕ วันทำการ หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้จ่ายค่าปรับแก่ผู้ขอใช้ไฟฟ้าวันละ ๒๐๐ บาท ของระยะเวลาที่เกินกำหนด แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้โจ่งใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



ดังนั้น กระแสไฟฟ้าที่ใช้กับเครื่องสูบน้ำดังกล่าวจึงเป็นการใช้กระแสไฟฟ้าปกติทั่วไป เช่นเดียวกับที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำหน่ายให้กับประชาชนทั่วไป และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ไฟฟ้าสาธารณะตามขอบเขตที่จะได้รับสิทธิยกเว้นค่าไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือท้องถิ่นเรื่องไฟฟ้าสาธารณะตามหนังสือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เลขที่ ศพ. (อ) ๒๗๔๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา (ผู้ฟ้องคดี) ได้สร้างโรงสูบน้ำคลองลาว เพื่อติดตั้งเครื่องสูบน้ำไว้ใช้ในกิจการดูแลรักษาสวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ต่อมาผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งยอดค่าใช้กระแสไฟฟ้าของโรงสูบน้ำคลองลาว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอยกเว้นค่าใช้กระแสไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งว่า การใช้ไฟฟ้าในโรงสูบน้ำคลองลาวของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การใช้ไฟฟ้าสาธารณะที่จะสามารถยกเว้นค่าใช้กระแสไฟฟ้าตามที่ร้องขอได้ พร้อมทั้งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าไฟฟ้าที่ค้างชำระ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การใช้ไฟฟ้าในโรงสูบน้ำคลองลาวเป็นการใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในขอบเขตของการใช้ไฟฟ้าสาธารณะที่จะได้รับการยกเว้นค่าใช้กระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้งดเว้นการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าที่ค้างชำระจากผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือท้องถิ่นเรื่องไฟฟ้าสาธารณะตามหนังสือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เลขที่ ศพ.(อ) ๒๗๔๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ได้กำหนดขอบเขตของการใช้ไฟฟ้าสาธารณะไว้ในข้อ ๑.๑ ว่าให้การใช้ไฟฟ้าสาธารณะสำหรับเทศบาลที่มีข้อตกลงในการรับโอนกิจการ ๖๖ แห่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติข้อ ๑๐ ซึ่งแนบกับบันทึก บจ.๗๒/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๓ หมายถึง กระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จ่ายให้ภายในอาคารของเทศบาลเพื่อใช้ในกิจการของเทศบาล หรือเพื่อสาธารณะตลอดจนภายในบริเวณที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเทศบาล สถานอนามัย สุขศาลา โรงพยาบาล สถานีดับเพลิง โรงฆ่าสัตว์ ตลาด โรงเรียน สุสาน ฌาปนสถาน สถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา สวนสาธารณะหรือสวนสัตว์ ส้วมสาธารณะ น้ำพุ หอกระจายเสียงวิทยุหรือโทรทัศน์สาธารณะ ไม่รวมถึงกระแสไฟฟ้าที่ใช้ภายในอาคาร และสถานที่ที่ดำเนินการโดยเฉพาะเทศาภิบาล หรือมีขึ้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ เช่น ห้องแถว ตึกแถว สถานชานาบาล การประปา โรงแรม บังกะโล หรือสถานที่พักผ่อนอื่นใดที่มีไว้เพื่อให้เช่า ซึ่งต้องชำระเงินค่ากระแสไฟฟ้าตามที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้กำหนดไว้เป็นประเภท ๆ แล้ว ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำกระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายให้ไปใช้กับเครื่องสูบน้ำ



โรงสูบน้ำคลองลาว เพื่อนำน้ำจากคลองลาวไปรดสนามหญ้าและไม้ดอกไม้ประดับ
ในสวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ จะเชิงเทรา และเครื่องสูบน้ำดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในบริเวณ
สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ จะเชิงเทรา โดยตั้งอยู่ห่างออกไปจากสวนประมาณ ๕ กิโลเมตร
ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าไปใช้บริการหรือเข้าไปใช้ประโยชน์จากเครื่องสูบน้ำดังกล่าวได้
โดยตรง เครื่องสูบน้ำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงเครื่องมือชนิดหนึ่งที่มีไว้สำหรับ
ดำเนินการดูแลและบำรุงรักษาสวนสาธารณะตามนัยมาตรา ๕๔ (๑๐)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่นเดียวกับกับเครื่องใช้ไฟฟ้าชนิดอื่น ๆ ทั่วไปของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องใช้
กระแสไฟฟ้า ดังนั้น การใช้กระแสไฟฟ้ากับเครื่องสูบน้ำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้กระแสไฟฟ้า
ปกติทั่วไปเช่นเดียวกับที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำหน่ายให้แก่ประชาชนทั่วไป และไม่อาจถือได้ว่า
เป็นการใช้ไฟฟ้าสาธารณะตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในหนังสือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
เลขที่ ศพ. (อ) ๒๗๔๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ที่จะได้รับสิทธิยกเว้นค่าไฟฟ้า การที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือเรียกเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้าที่ใช้กับเครื่องสูบน้ำในโรงสูบน้ำคลองลาว
จากผู้ฟ้องคดี จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด
พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๘/๒๕๕๙)

^{๑๔} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ฯลฯ

ฯลฯ



บทที่ ๑๐

คดีปกครองเกี่ยวกับการสาธารณสุข อหามั้ย และเหตุเดือดร้อนรำคาญ

๑. อาหารและยา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

๒.๑ การผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. ระบบบริการสุขภาพ

๓.๑ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

การกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนในกรณีคลอดบุตรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกันสังคม ตามมาตรา ๑๖ (๒) ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ เมื่อคณะกรรมการการแพทย์ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกันสังคม ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนฯ แล้ว ยังคงถือเป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง และยังมีผลในทางกฎหมายออกไปสู่ภายนอก ในกรณีนี้ สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการเสนอร่างประกาศหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนฯ ดังกล่าว ต่อคณะกรรมการการแพทย์ฯ พิจารณาเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎต่อไป สำหรับกรณีตามคดีนี้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการเสนอร่างประกาศ คณะกรรมการการแพทย์ฯ ได้ทบทวนมติในเรื่องดังกล่าวและได้มีการแก้ไขมติ จึงต้องมีการเสนอคณะกรรมการ

ประกันสังคมพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปรากฏว่าไม่ได้รับความเห็นชอบในกรณีเช่นนี้ สำนักงานประกันสังคมย่อมไม่อาจดำเนินการจัดทำประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนฯ เสนอต่อคณะกรรมการการแพทย์ฯ ได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าสำนักงานประกันสังคมละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าในการเสนอร่างประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเอ็ดรายเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน โดยสำนักงานประกันสังคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้กำหนดให้เป็นสถานพยาบาลสำหรับผู้ประกันตนที่จะเข้ารับบริการทางการแพทย์ด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกรณีการคลอดบุตรด้วย คณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ออกประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยข้อ ๒ ของประกาศดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าบริการทางการแพทย์ กรณีคลอดบุตรสำหรับการคลอดบุตรของผู้ประกันตนหรือภริยาของผู้ประกันตน ในกรณีเข้ารับบริการทางการแพทย์ที่สถานพยาบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด โดยเหมาจ่ายในอัตราไม่เกิน ๓๗๗ บาท ต่อคนต่อปี ซึ่งภายหลังจากการออกประกาศดังกล่าว สมาคมโรงพยาบาลเอกชนได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เพื่อขอให้ทบทวนอัตราเหมาจ่ายตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าหารือในการประชุมครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยที่ประชุมเห็นว่าการคำนวณต้นทุนค่าคลอดบุตรนั้นไม่ได้รวมต้นทุนค่าบริบาลทารกแรกเกิดรวมด้วย แต่ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดให้สถานพยาบาลต้องให้การดูแลครอบคลุมถึงการบริบาลและรักษาพยาบาลทารกแรกเกิดด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าบริบาลและรักษาพยาบาลทารกแรกเกิดในอัตรารายละ ๑,๖๐๐ บาท กรณีทารกแรกเกิดปกติ คณะกรรมการประกันสังคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในการประชุมครั้งที่ ๒๕/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ ได้พิจารณามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้วเห็นชอบให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และอัตราที่ปรับปรุงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงสถานพยาบาลประกันสังคมทุกแห่งแจ้งให้ทราบว่า อัตราค่าบริการทางการแพทย์มิได้รวมค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลสำหรับทารกแรกเกิดด้วย โดยในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการยกร่างประกาศคณะกรรมการการแพทย์ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้าทำสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์กรณีคลอดบุตรกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเอ็ดราย โดยในสัญญา ยังคงกำหนดให้ใช้วิธีการเหมาจ่ายในอัตรา ๓๗๗ บาท ซึ่งรวมค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาล



ทารกแรกเกิดแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมทบทวนมติในเรื่องดังกล่าวซ้ำอีกครั้ง และมีมติไม่เห็นชอบที่จะจ่ายค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิดปกติในอัตรารายละ ๑,๖๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยการสถานพยาบาลประกันสังคมทุกแห่ง ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นชอบให้เพิ่มค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด และให้สถานพยาบาลดำเนินการให้บริการทางการแพทย์กรณีคลอดบุตรตามประกาศ คณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เรื่อง หลักเกณฑ์ และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเอ็ดรายเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด นอกเหนือจากเงินเหมาจ่าย ๓๗๗ บาทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขประกาศคณะกรรมการการแพทย์ ให้เป็นไปตาม มติดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้ดำเนินการใด อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้ดำเนินการ ให้สถานพยาบาลต่าง ๆ ลงนามในสัญญาจ้างบริการฯ ไปพลางก่อน โดยรับรองว่าจะแก้ไขสัญญา ให้สอดคล้องกับประกาศในภายหลัง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ก็ไม่ได้ดำเนินการเช่นกัน ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามสืบเอ็ดรายจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศ คณะกรรมการการแพทย์ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ เพิกถอนสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ฯ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ว่าจ้าง กับผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเอ็ดราย และให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการให้มีการออกประกาศกำหนดอัตราค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาล ทารกแรกเกิดให้ครอบคลุมนับแต่วันเริ่มดำเนินการ คือ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๑๕ (๒)^๑ ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตรา

^{๑-๒} พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการการแพทย์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตน ตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๒

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๖ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ได้แก่

(๑) ค่าตรวจและรับฝากครรภ์

(๒) ค่าบำบัดทางการแพทย์

(๓) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์

(๔) ค่าทำคลอด

(๕) ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล

(๖) ค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด



สำหรับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนกรณีคลอดบุตร ซึ่งในการพิจารณาและในการให้ความเห็นชอบนั้นจะต้องอาศัยมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราดังกล่าวนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งจะมีผลทางกฎหมาย ก็ต่อเมื่อได้มีการประกาศออกไปสู่ภายนอก ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นเพียงการดำเนินการภายใน ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกันตน หรือสถานพยาบาลที่เข้าร่วม อันจะถือได้ว่ามีผลบังคับทางกฎหมายไปสู่ภายนอกแต่อย่างใด มติดังกล่าวจึงยังไม่มีสภาพเป็นกฎ เมื่อไม่มีสภาพเป็นกฎจึงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และไม่มีผลทำให้ข้อกำหนดตามสัญญาจ้างเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อกฎ ที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่มีผลทางกฎหมายบังคับไปสู่ภายนอก แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบในหลักเกณฑ์และอัตราที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเสนอร่างประกาศต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อออกใช้บังคับต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่จัดทำร่างประกาศเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกัน ทั้งยังขัดกับสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทำกับสถานพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งการแก้ไขสัญญาอาจขัดต่อระเบียบ สำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำประกาศเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และในฐานะเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ชุดใหม่) พิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้งได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทบทวนแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างประกาศหลักเกณฑ์และอัตราเดิมที่เคยมีมติไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ให้ความเห็นชอบกับมติดังกล่าว เป็นผลให้มติเดิมถูกเปลี่ยนแปลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจดำเนินการจัดทำประกาศเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าแต่อย่างใด

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๘-๑๔๒๐/๒๕๕๘)

(๗) ค่ายรพพยาบาลหรือคำพาหะรับส่งผู้ป่วย

(๘) ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ



๓.๒ การประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๓ กรณีอื่น ๆ

เมื่ออาการทุพพลภาพและอาการเคลื่อนไหวร่างกายผิดปกติของผู้รับบริการรักษาพยาบาลไม่ใช่ผลโดยตรงที่เกิดจากการผ่าตัดรักษาโรคหัวใจ ซึ่งได้รับการวินิจฉัยและรักษาตามมาตรฐานทางการแพทย์ และไม่เกิดผลแทรกซ้อนภายหลังการผ่าตัด แต่เป็นอาการที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบประสาทส่วนกลางที่ผิดปกติ ซึ่งดำเนินไปตามพยาธิสภาพ การที่คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือจังหวัดขอนแก่น เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น และมีมติไม่จ่ายเงินให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือ จึงเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๕ ของข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้พยานาย ช. ซึ่งเป็นบุตรไปเข้ารับการผ่าตัดเพื่อรักษาโรคหัวใจที่ศูนย์หัวใจสิริกิติ์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยก่อนการผ่าตัด นาย ช. มีสุขภาพแข็งแรง สามารถพูดและเดินได้ด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าภายหลังการผ่าตัดปรากฏว่า นาย ช. ไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้ และมีชีวิตอยู่อย่างทรมาณ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในกรณีที่นาย ช. ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น แต่ได้รับแจ้งในเวลาต่อมาว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ศูนย์หัวใจสิริกิติ์ได้ให้การรักษาเป็นไปตามมาตรฐานและเหมาะสม โดยไม่เกิดผลแทรกซ้อนจากการผ่าตัด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขพิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีไม่จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า นาย ช. ได้เข้ารับการผ่าตัดเพื่อรักษาโรคหัวใจ แต่กำเนิดที่มีผนังกันหัวใจห้องบนรั่วขนาดใหญ่ โดยก่อนเข้ารับการผ่าตัด บุตรของผู้ฟ้องคดี มีประวัติเป็นโรคประจำตัว คือ โรคลมชัก แพทย์ผู้รักษาจึงได้ปรึกษากุมารแพทย์โรคระบบประสาท เรื่องโรคลมชัก ซึ่งให้ความเห็นว่า ผู้ป่วยมีอาการชักล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ แต่สามารถควบคุมอาการชักได้โดยใช้ยากันชัก และผลตรวจเอกซเรย์สมอง ด้วยคอมพิวเตอร์เป็นปกติ แพทย์ผู้รักษาจึงได้ทำการผ่าตัดเพื่อปิดรูโหว่ผนังกันหัวใจเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ หลังการผ่าตัด บุตรผู้ฟ้องคดีไม่มีอาการชักและไม่มีอาการแทรกซ้อน แพทย์ผู้รักษาจึงอนุญาตให้กลับบ้าน และผลการตรวจติดตามอาการ ไม่พบรูโหว่ที่ผนังกันหัวใจ การบีบตัวของหัวใจเป็นปกติ ไม่พบน้ำในช่องเยื่อหุ้มหัวใจ และภาวะทางด้านโรคหัวใจ อยู่ในระดับดี เมื่อพิจารณากระบวนการรักษาของศูนย์หัวใจสิริกิติ์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในกรณีนี้แล้ว เห็นว่าเป็นการรักษาที่เป็นไปตามมาตรฐานทางการแพทย์ และไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า มีการรักษาที่ผิดปกติหรือเบี่ยงเบนไปจากวิชาชีพแพทย์ แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับบุตรของผู้ฟ้องคดีมีโรคประจำตัวคือโรคลมชัก และปรากฏว่าในระหว่าง วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ บุตรของผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษา ที่โรงพยาบาลอุดรธานี และโรงพยาบาลอุดรธานีได้ส่งไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลศรีนครินทร์ ซึ่งคณะแพทยศาสตร์ เรื่องโรคลมชัก ได้วินิจฉัยว่าเป็นโรคที่มีการทำลายปลอกหุ้มปลายประสาท และโรคนี้มีได้เป็นผลจากการผ่าตัดหัวใจ อีกทั้ง แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการรักษาโรคลมชัก สังกัดสถาบันประสาทวิทยา ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคู่กรณี ได้เสนอความเห็นต่อศาลปกครอง ชันชันว่า การผ่าตัดหัวใจนาย ช. ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนกระตุ้นอาการโรคลมชัก และจากประวัติการรักษาเห็นว่า อาการทุพพลภาพและอาการเคลื่อนไหวร่างกายผิดปกติ ของบุตรผู้ฟ้องคดีภายหลังการผ่าตัดน่าจะเกิดจากโรคที่เกี่ยวกับระบบประสาทส่วนกลาง ที่ผิดปกติ จึงรับฟังได้ว่า อาการทุพพลภาพของบุตรผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผลโดยตรงที่เกิดขึ้น จากการผ่าตัดรักษาโรคหัวใจ แต่เป็นอาการที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบประสาทส่วนกลางที่ผิดปกติ ซึ่งดำเนินไปตามพยาธิสภาพ และโรคนั้นได้รับการวินิจฉัยและรักษาตามมาตรฐานทั่วไป จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การผ่าตัดหัวใจบุตรผู้ฟ้องคดีเป็นการรักษาที่เป็นไปตามมาตรฐาน และเหมาะสม ไม่เกิดผลแทรกซ้อน ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ



เบื้องต้น จึงเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๕^๓ ของข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๕๘)

๔. เหตุรำคาญ

๔.๑ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการโรงงาน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๒ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการเกี่ยวกับรถยนต์ เครื่องจักร และเครื่องกล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๓ เหตุรำคาญจากการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๔ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการฆ่าสัตว์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๕ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๖ เหตุรำคาญจากการประกอบกิจการตลาดนัด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^๓ ข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๕ ความเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ ที่จะเป็นเหตุให้ได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ตามข้อบังคับนี้ ให้อ้างถึงเหตุสุดวิสัยในระบบการรักษาพยาบาล แต่ไม่ใช้ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินไปตามพยาธิสภาพ หรือเหตุแทรกซ้อนของโรคที่เป็นไปตามสภาพปกติธรรมดาของโรคนั้นอยู่แล้ว ซึ่งโรคนั้นได้รับการวินิจฉัยและรักษา ตามมาตรฐานทั่วไป

๔.๗ เหตุรำคาญจากสุขลักษณะของอาคาร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔.๘ เหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๑๑

คดีปกครองเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

๑. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานบริการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน

ข้อ ๘ ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการแปรรูปไม้ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องจัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงของแต่ละวัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจไม้ที่อยู่ในความครอบครองของโรงงานแปรรูปว่า โรงงานได้รับไม้ตั้งแต่เมื่อใด มีจำนวนเท่าใดแน่นอน ซึ่งการลงบัญชีไม้ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวันนั้น หมายถึง การที่ผู้รับอนุญาตรับไม้ไว้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้ตกลงทำสัญญาแปรรูปไม้กับผู้ว่าจ้างแล้วหรือไม่ ผู้รับอนุญาตจะต้องลงบัญชีไม้ของแต่ละวัน เพื่อให้ตรวจสอบ อีกทั้ง การทำสัญญาแปรรูปไม้เป็นคนละส่วนกับการลงบัญชีไม้ที่ยังไม่ได้แปรรูปในแต่ละวัน ถ้าไม่ได้มีการแปรรูปไม้ก็สามารถลงบัญชีได้ เพราะวันที่ผู้รับอนุญาตครอบครองไม้ถึงเป็นวันที่ผู้รับอนุญาตต้องลงบัญชีไม้แล้ว ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อควบคุมตรวจสอบกิจการอุตสาหกรรมไม้ให้รัดกุมและเหมาะสม เป็นการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าและป้องกันการลักลอบตัดต้นไม้มาป้อนโรงงาน ผู้รับใบอนุญาตจึงย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด เมื่อผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กรณีอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเสียได้ แล้วแต่ความเหมาะสมแก่กรณี

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทจำกัดเป็นผู้รับใบอนุญาตแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรตามใบอนุญาตจังหวัดตาก เล่มที่ ๐๑๕๓ เลขที่ ๙๙ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว เนื่องจากตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่ลงบัญชีไม้สักก่อน



ให้ตรงตามความเป็นจริงในแต่ละวัน อันเป็นการไม่ชอบด้วยข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการแปรรูปไม้ ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในระหว่างรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร ของผู้ฟ้องคดีตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้พักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงงาน แปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรของผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้เพิกถอน ใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรของผู้ฟ้องคดี และให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ได้เข้าไปตรวจสอบโรงงานแปรรูปไม้ของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการถูกพักใช้ใบอนุญาตตามคำสั่งจังหวัดตาก กรณีฝ่าฝืนข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง^๑ และกรณีผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับคดีไม้ป่าสาละวิน ซึ่งพนักงาน อัยการได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลอาญา ในความผิดฐานร่วมกันทำไม้ มีไม้หวงห้าม (ไม้สัก) อันยังมีได้แปรรูป และมีไม้แปรรูป (ไม้สัก) ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำได้เพื่อที่จะตรวจว่าผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ตามมาตรา ๕๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เมื่อเจ้าหน้าที่พบไม้สักก่อนจำนวน ๑๘๑ ท่อน เจ้าหน้าที่จึงตรวจสอบว่า ไม้ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่ได้เรียกให้ผู้จัดการ ของผู้ฟ้องคดีมอบบัญชีไม้ประจำโรงงานของผู้ฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการตรวจสอบ การที่เจ้าหน้าที่ได้พบไม้สักก่อนและได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานโดยให้นำ บัญชีไม้ประจำโรงงานมาตรวจดูนั้น ถือเป็นแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน

^๑ ข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการแปรรูปไม้ ข้อ ๑๓ ถ้าผู้รับอนุญาตมีสถานที่รวมหมอนไม้ซึ่งตนเป็นผู้รับอนุญาตทำเองหรือรับโอนมาจากผู้อื่นไว้นอกบริเวณ อาณาเขตโรงงานตามข้อ ๑๒ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นเป็นที่ยอมรับ รวมหมอนไม้ก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๕๓ เพื่อที่จะดูว่าผู้รับอนุญาตตามความในหมวดนี้ได้ปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจการแปรรูปไม้ และกิจการของผู้รับอนุญาตได้ ผู้รับอนุญาตต้องอำนวยความสะดวกและตอบคำถาม แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการนี้



เพื่อประกอบการพิจารณาทางปกครองตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๕^ม และมาตรา ๒๕^ล แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว อีกทั้งการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีจากการส่งมอบบัญชีไม่ประจำโรงงานที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการตรวจสอบนั้น ถือเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้ให้ไว้ในคำให้การจึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓)^ค แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้เหตุผลและข้อกฎหมายในการออกคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒)^ข ข้อ ๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๙ (๑)^บ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^ข และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการควบคุม

^{ม-ค} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๕ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^บ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๕๙ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวัน



การแปรรูปไม้ ข้อ ๔๑.๑ พักใช้ใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี อันเป็นข้อกฎหมายและเหตุผลที่ใช้อ้างอิงในการพิจารณาออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นการระบุเหตุผลที่ชอบด้วยมาตรา ๓๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

ตามข้อ ๘ ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ.๒๕๓๒)ฯ ได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องจัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงของแต่ละวัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจไม้ที่อยู่ในความครอบครองของโรงงานแปรรูปว่า โรงงานได้รับไม้ตั้งแต่เมื่อใด มีจำนวนเท่าใดแน่นอน ซึ่งการลงบัญชีไม้ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวันนั้น หมายถึง การที่ผู้ฟ้องคดีรับไม้ไว้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้ตกลงทำสัญญากับผู้ว่าจ้างแล้วหรือไม่ เนื่องจากการทำสัญญาจ้างแปรรูปไม้เป็นคนละส่วนกับการลงบัญชีไม้ที่ยังมีได้แปรรูปในแต่ละวัน ถ้าไม่ได้มีการแปรรูปไม้ ก็สามารถลงบัญชีไม้ได้ เพราะวันที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองไม้ถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องลงบัญชีไม้แล้ว อีกทั้ง ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นไปเพื่อควบคุมตรวจสอบกิจการอุตสาหกรรมไม้ให้รัดกุมและเหมาะสม เป็นการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า และป้องกันการลักลอบตัดต้นไม้มาป้อนโรงงาน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับใบอนุญาตย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด และเมื่อศาลจังหวัดตากได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดจริง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำความผิดในคดีป่าสาละวิน ซึ่งพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลอาญาด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนข้อกำหนดและกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ของผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่พักใช้ใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

^๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ.๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้

ข้อ ๘ ผู้รับอนุญาตต้องจัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวัน หากฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต



สำหรับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรของผู้ฟ้องคดีมีกำหนด ๑๒๐ วัน กรณีผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ข้อ ๘ ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวัน และได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ และได้เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะเพิกถอนใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีหรือไม่ตามนัยมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ประกอบกับข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๑๐} ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ความผิดของผู้ฟ้องคดีนั้นเพียงแต่สั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่เพียงพอ กรณีมีเหตุสมควรจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาต กรณีย่อมเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะสั่งได้ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไปแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับคดีไม้ป่าสาละวิน จนพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลอาญา อีกทั้งกระทำการฝ่าฝืนต่อข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ข้อ ๘ กรณีผู้รับใบอนุญาตไม่จัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการสั่งโดยมีเหตุอันสมควรแล้ว

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๒/๒๕๕๘)

^๙ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๖๑ ในกรณีที่เหตุแห่งการสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ ปรากฏแก่รัฐมนตรีหรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ แล้ว ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควร จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้เสียก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔๒ การเพิกถอนใบอนุญาต

๔๒.๑ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งพักใช้ใบอนุญาต ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้จังหวัดรายงานกรมป่าไม้ทราบ พร้อมเหตุผลว่าสมควรเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันสั่งพักใช้ใบอนุญาต

๔๒.๒ เมื่อกรมป่าไม้ได้รับรายงานจากจังหวัดตามข้อ ๔๒.๑ หรือในรายที่กรมป่าไม้ได้สั่งพักใช้ใบอนุญาตแล้ว ให้ประมวลเรื่องพร้อมความเห็นรายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาว่าสมควรสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่

๔๒.๓ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ให้จังหวัดแจ้งผู้รับอนุญาตทราบเป็นหนังสือ แล้วเรียกใบอนุญาตคืนมาติดไว้กับต้นขี้เป็นหลักฐาน

ฯลฯ

ฯลฯ



ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรกระทำการฝ่าฝืนข้อ ๘ ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการควบคุม การแปรรูปไม้ โดยไม่จัดทำบัญชีไม้ตามความเป็นจริงของแต่ละวัน เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตมีความผิดจริง ประกอบกับผู้ได้รับใบอนุญาตมีพฤติการณ์ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องในความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และกฎหมายอื่นจนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา ถือเป็นเหตุเพียงพอที่อธิบดีกรมป่าไม้จะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรให้ได้ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแม้ในชั้นของการทำคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตจะไม่ปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐานในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ โดยรับทราบและยืนยันข้อเท็จจริงตามหนังสืออุทธรณ์และชี้แจงว่าไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดเพิ่มเติมอีก ถือว่าได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ดังนั้น คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาต จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรมีกำหนดคราวละ ๑ ปี โดยเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ และสิ้นสุดอายุในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดตากมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตฉบับดังกล่าวมีกำหนด ๑๒๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวัน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งในระหว่างที่รอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต ฉบับลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตาก แต่เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม



๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๑/๒๕๔๗ ในระหว่างพิจารณาคดีดังกล่าว ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ต่อมา อธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งคณะทำงานฯ มีความเห็นว่า ไม่ควรต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะทำงานฯ เสนอ จึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตากเพื่อแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ด้วยเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้จนถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนด ๑๒๐ วัน เป็นจำนวนถึง ๒ ครั้ง ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีไม้ป่าสาละวิน และมีพฤติกรรมกระทำความผิดอีกหลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และโดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งในกรณีนี้จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา ๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตฉบับที่พิพาทโดยแสวงหาข้อเท็จจริงจากความเห็นของจังหวัดและความเห็นของคณะทำงานฯ ตามคำสั่งกรมป่าไม้ ซึ่งมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิด

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย



ข้อกำหนดซ้ำซากและถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนด ๑๒๐ วัน ถึง ๒ ครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ สมควรไม่อนุญาตตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาพยานหลักฐานอื่นจากผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็คำสั่งชี้แจงหรือความเห็นของผู้ฟ้องคดี เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน จึงเป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานโดยรับทราบและยืนยันข้อเท็จจริงตามหนังสืออุทธรณ์และชี้แจงว่าไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดเพิ่มเติมอีก ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องโดยให้มีการรับฟังและให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) วรรคสอง และวรรคสาม^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร มีพฤติการณ์ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยฝ่าฝืนมาตรา ๖๙^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ฐานร่วมกันมีไม้สักก่อน

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

^{๑๓} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๖๙ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามอันยังมีไม้ได้แปรรูป โดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวงหรือรอยตรารัฐบาลขาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้ไม้นั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และนาย ว. กรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องดำเนินคดีเป็นคดีอาญาในคดีเกี่ยวกับไม้ป่าสาละวิน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนข้อ ๘ ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้ กรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรไม่จัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่ละวัน ผู้ว่าราชการจังหวัดตากจึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ พักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๒๐ วัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต ฉบับลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นสมควรไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเคยกระทำความผิดข้อกำหนดจนเป็นเหตุให้โดนพักใช้ใบอนุญาตตามคำสั่ง ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๑ กรณีฝ่าฝืนข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าการสั่งพักใช้ใบอนุญาตเพราะเหตุฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีในความผิดนี้ แต่กรณีการฝ่าฝืนข้อ ๘ ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ที่ไม่ทำการลงบัญชีไม้ตามความเป็นจริงของแต่ละวันนั้น ศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดจริงและลงโทษปรับเป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนข้อกำหนดฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ระบุให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้มีการตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร แต่ยังคงจำเป็นต้องตรวจสอบการประกอบกรจึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายโดยเคร่งครัดเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า ป้องกันการลักลอบตัดต้นไม้มาป้อนโรงงาน อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งยังเห็นว่าพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องในความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และกฎหมายอื่นหลายกรรมต่างกันจนถูกฟ้องคดีอาญาต่อศาลอาญาว่ากระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับไม้ป่าสาละวิน ก็เป็นเหตุผลเพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาและมีคำสั่งไม่ต่ออายุ

ในกรณีความผิดตามมาตรา ๓ ถ้าไม้ที่มีไว้ในครอบครองเป็น

(๑) ไม้สัก ไม้ยาง หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. หรือ

(๒) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบตัน หรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้

เกินสี่ลูกบาศก์เมตร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองแสนบาท



ใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้แล้ว ซึ่งมาตรา ๕๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาตามที่เห็นสมควร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๘/๒๕๕๘)

๓. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรม

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นเพียงการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งในชั้นการพิจารณาคำขอดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องพิจารณาตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากการยื่นคำขอและขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคำขอโดยเจ้าหน้าที่ ได้มีการประกาศใช้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับในระหว่างการพิจารณาของนายทะเบียนโรงแรม กรณีนี้จึงมิใช่การใช้กฎหมายย้อนหลังกับผู้ยื่นคำขอ การที่เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตตามกฎเกณฑ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารพักอาศัย มีความประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าวประกอบธุรกิจโรงแรม จึงยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมพร้อมทั้งแนบใบรับรองการตรวจสภาพอาคารเป็นเอกสารประกอบคำขอรับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยนายทะเบียนโรงแรมกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รับคำขอดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ ภายหลังจากการยื่นคำขอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า

^{๑๔} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕๘ การขออนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีเฉพาะเรื่อง ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควร จะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมประการใดอีกก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งต่ออายุใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อเห็นสมควร



เดิมอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นอาคารที่พักอาศัยมิได้เป็นอาคารควบคุมการใช้ หากประสงค์จะเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารโรงแรมซึ่งเป็นอาคารควบคุมการใช้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องได้รับอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวก่อน จึงให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมายื่นประกอบการพิจารณา ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรม และให้เลิกประกอบกิจการโรงแรมภายใน ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของผู้ฟ้องคดีจากหลักฐานใบรับรองการตรวจสอบอาคาร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นเพียงการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งในชั้นการพิจารณาคำขออนุญาตของเจ้าหน้าที่อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อันเป็นช่วงเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีและเป็นช่วงเวลาก่อนที่การพิจารณาทางปกครองจะแล้วเสร็จ จึงถือได้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอและเอกสารประกอบคำขอของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นว่า ในกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งประสงค์จะใช้อาคารพักอาศัยเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจนำใบรับรองการตรวจสอบอาคารอันมีวัตถุประสงค์ในเรื่องโครงสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยในการใช้อาคารเป็นหลัก มาพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ในการนี้ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเปลี่ยนการใช้อาคารพักอาศัยที่มีได้เป็นอาคารควบคุมการใช้มาเป็นอาคารโรงแรมเพื่อประกอบกิจการโรงแรมซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามที่กำหนดในกฎหมายควบคุมอาคาร ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดียื่นเอกสารที่จำเป็นแก่การพิจารณา

ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ครบถ้วน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ เพราะเหตุอันเกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะปฏิเสธการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุตามข้อ ๔ (๕)^{๑๔} ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับในระหว่างการพิจารณาคำขอได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๒/๒๕๕๙)

๔. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการรับจ้างพิมพ์สิ่งพิมพ์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖. การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗. การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๘. การออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล

การที่อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการผ่าตัดลูกอัมตะแก่ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะน่าจะเกิดอันตรายและเป็นการขัดต่อวัฒนธรรมประเพณี และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงได้มีหนังสือ

^{๑๔} ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒

ข้อ ๔ ในกรณีดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนพิจารณาไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม

๑.

๒.

(๕) อาคารที่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๓.

๔.



ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานของผู้ป่วยที่ได้รับการผ่าตัดลูกอัณฑะตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ อันเป็นหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดให้มีและรายงานหลักฐานเกี่ยวกับผู้ป่วยและเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล โดยต้องเก็บรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่จัดทำ ตามที่พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ (๓) มาเพื่อประกอบการพิจารณาว่าได้มีการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเรียกให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล เมื่อประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ ได้มีผู้ร้องเรียนว่า สถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีให้บริการผ่าตัดลูกอัณฑะแก่เด็กชาย ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดอันตราย ชัดต่อวัฒนธรรม ประเพณีและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อีกทั้ง การประกอบวิชาชีพในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องของมาตรฐานแห่งวิชาชีพเวชกรรมที่อาจเข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ จึงได้สั่งการให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกรณีดังกล่าว อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้มอบหมายให้กองการประกอบโรคศิลปะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสถานพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับอนุญาต และเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ในระหว่างการตรวจสอบผู้ฟ้องคดีให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่าได้เคยดำเนินการผ่าตัดลูกอัณฑะให้แก่ผู้เข้ารับบริการมาแล้วประมาณ ๓๐๐ ราย ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หลังจากนั้น ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะได้รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ และเสนอให้มีหนังสือขอข้อมูลจากผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการผ่าตัดลูกอัณฑะของผู้ที่มารับบริการจำนวนประมาณ ๓๐๐ ราย ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานของผู้ป่วยที่ได้รับการผ่าตัดลูกอัณฑะที่สถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในสองวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการเปิดเผยความลับผู้ป่วยและขัดต่อข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุข

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารหรือหลักฐานของผู้ป่วยที่มารับการผ่าตัดลูกอัมตะที่สถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเจตนารมณ์ในการควบคุมกิจการสถานพยาบาลเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนผู้รับบริการจากสถานพยาบาลให้ได้รับบริการอย่างเป็นธรรม มีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพให้ประกอบวิชาชีพเป็นไปตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ากรณีสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าให้บริการผ่าตัดลูกอัมตะแก่ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้น การกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดอันตรายและเป็นการขัดต่อวัฒนธรรมประเพณีและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อีกทั้ง การประกอบวิชาชีพในลักษณะดังกล่าวอาจจะเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อบังคับว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ จึงได้มีหนังสือกรมสนับสนุนบริการสุขภาพให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานของผู้ป่วยที่ได้รับการผ่าตัดลูกอัมตะที่สถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องจัดให้มีตามมาตรา ๓๕ (๓)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประกอบการพิจารณาว่าได้มีการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลหรือไม่ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเรียกให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง (๓)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานของผู้ป่วยที่ได้รับการผ่าตัดลูกอัมตะจากสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี

^{๑๖-๑๗} พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๕ ให้ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีและรายงานหลักฐานเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพในสถานพยาบาลและผู้ป่วย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยต้องเก็บรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่จัดทำ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) มีหนังสือเรียกผู้รับอนุญาต ผู้ดำเนินการ ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล หรือเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ฯลฯ

ฯลฯ



พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือกรมสนับสนุนบริการสุขภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีต้องส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานของผู้ป่วยที่ได้รับการผ่าตัดลูกอัมพาตที่สถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือได้ว่าเกิดจากผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะเปิดเผยความลับเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล ตามเอกสารเวชระเบียนดังกล่าวแต่ประการใด การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ขัดกับมาตรา ๓๒๓^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายอาญา ไม่ขัดต่อข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ และไม่ขัดต่อมาตรา ๗^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พึงพินิจพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๐/๒๕๕๘)

๙. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑๐. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑๑. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๑๔} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๒๓ ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของผู้อื่นโดยเหตุที่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ โดยเหตุที่ประกอบอาชีพเป็นแพทย์ เภสัชกร คนจำหน่ายยา นางผดุงครรภ์ ผู้พยาบาล นักบวช หมอความ ทนายความหรือผู้สอบบัญชีหรือโดยเหตุที่เป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพนั้น แล้วเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับการศึกษาอบรมในอาชีพดังกล่าวในวรรคแรกเปิดเผยความลับของผู้อื่น อันตนได้ล่วงรู้หรือได้มาในการศึกษาอบรมนั้น ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

^{๑๕} พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๗ ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล เป็นความลับส่วนบุคคล ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นโดยตรง หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้



๑๒. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการดูทราย

โดยที่ข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายว่าให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ใน ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ ด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงแม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อสรุปทางด้านวิชาการที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนการออกใบอนุญาตให้ดูทราย แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตดูทรายว่า การออกใบอนุญาตให้ดูทรายแก่ผู้ยื่นคำขอมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านการปกครองตามมา เนื่องจากผลการประชาคมราษฎรในหมู่บ้านที่อาจได้รับผลกระทบทั้งเจ็ดหมู่บ้าน ไม่มีหมู่บ้านใดให้ความเห็นชอบประกอบกับราษฎรในพื้นที่ไม่เชื่อมั่นในการรับผิดชอบต่อส่วนรวมเกี่ยวกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ดูทราย แล้วทำความเสียหายให้แก่ราษฎรโดยไม่รับผิดชอบ จนกระทั่งมีการฟ้องร้องกัน กรณีถือเป็นเหตุผลที่เพียงพอที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจะไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการดูทรายได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตดูทรายในบริเวณบ้านท่าเยี่ยม หมู่ที่ ๑๐ ตำบลค้อเหนือ อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (กพด.) ได้มอบอำนาจการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายแก่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดยโสธร ซึ่งคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดยโสธรได้พิจารณาคำขออนุญาตดูทรายของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ และมีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูทรายในบริเวณดังกล่าว แต่ก่อนที่จังหวัดยโสธรจะดำเนินการออกใบอนุญาตดูทรายตามแบบ ท.ด.๖๙ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและจัดการประชาคมราษฎร จนกระทั่งคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดฯ ได้พิจารณาทบทวนมติดังกล่าวอีกสองครั้ง จนในที่สุดคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดฯ ได้มีมติให้แก้ไขมติจากอนุญาตเป็นไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูทราย โดยระบุเหตุผลว่า ในการประชาคมราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการดูทรายไม่มีหมู่บ้านใดให้ความเห็นชอบ โดยจำนวนราษฎรที่ไม่เห็นชอบมีจำนวนมากกว่า และในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลค้อเหนือก็มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการดูทราย



ในพื้นที่ตำบลค้อเหนือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งผลการไม่อนุญาตดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูตุกราย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การออกไปอนุญาตให้ดูตุกรายเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ทั้งนี้ ข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตุกราย พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ผู้ขออนุญาตดูตุกรายจะดำเนินการดูตุกรายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า เมื่อจังหวัดได้รับแจ้งมติ กพด. แล้ว ก่อนที่จังหวัดจะออกไปอนุญาตให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่ ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ให้จังหวัดออกไปอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จังหวัดได้รับแจ้งมติ กพด. ซึ่งในกรณีนี้ กพด. ได้มอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุกรายประจำจังหวัดฯ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ดูตุกราย ดังนั้น ในการออกไปอนุญาตดูตุกรายให้แก่ผู้ฟ้องคดี คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุกรายประจำจังหวัดฯ จะต้องมิมีมติอนุญาตให้ดูตุกราย และต้องแจ้งมติดังกล่าวให้จังหวัดยโสธรทราบเพื่อดำเนินการออกไปอนุญาตต่อไป ด้วยเหตุนี้ มติของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูตุกรายประจำจังหวัดฯ จึงเป็นเพียงขั้นตอนก่อนที่จังหวัดยโสธรจะออกไปอนุญาตดูตุกรายให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อจังหวัดยโสธรยังไม่ได้ออกไปอนุญาตและแจ้งการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การมีมติของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุกรายประจำจังหวัดฯ จึงเป็นเพียงขั้นตอนของการพิจารณาทางปกครอง ไม่มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ ดังนั้น การที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุกรายประจำจังหวัดฯ มีมติให้แก้ไขมติเดิมจากอนุญาตเป็นไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูตุกราย จึงสามารถกระทำได้

ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตุกราย พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุกรายให้คำนึงถึง (๑) ในด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ (๒) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อน

ของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ ดังนั้น การที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัดฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรายใดประกอบกิจการดูดทรายได้นั้น จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าว ด้านใดด้านหนึ่งหรือทั้งสามด้านรวมกันก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้แม้ในด้านวิชาการคณะทำงานที่จังหวัดยโสธรแต่งตั้งไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีข้อสรุปในด้านวิชาการในทำนองสนับสนุนการออกใบอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่จากการตรวจสอบพื้นที่จริงของอำเภอเมืองยโสธรปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือว่าการอำเภอเมืองยโสธร ที่ ยส ๐๑๑๗/๓๗๙๑ เรื่อง ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมกรณีการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ดูดทราย ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ความว่า ตามแนวเขตตลิ่งบริเวณที่ขออนุญาตมีพุ่มไม้ยาวตลอดริมฝั่ง ถัดขึ้นไปเป็นที่นาของราษฎร หากมีการพังทลายของตลิ่งย่อมส่งผลกระทบต่อที่นาด้วย และบริเวณนั้นเป็นที่นาราษฎรที่มาจากหลายหมู่บ้านของอำเภอเมืองยโสธร และอำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ลำเลียงทรายทางน้ำโดยเรือลากจูงมาขึ้นท่าซึ่งเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะทางยาวตามลำน้ำหลายกิโลเมตร การลากจูงจึงทำให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่ซัดกระแทกตลิ่งและกระชังปลาของราษฎรที่ประกอบอาชีพประมงตามแนวลำน้ำจำนวนกว่า ๒๐ ราย จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ลำเลียงทรายบรรทุกใส่รถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่วิ่งผ่านวัดพระธาตุเก่า ซึ่งในอดีตผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ดูดทรายในบริเวณนี้มาแล้ว และเคยทำให้ถนนลูกรังเป็นหลุม เป็นบ่อ กำแพงวัดพระธาตุเก่าเอียงชำรุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลค้อเหนือได้ปรับปรุงเส้นทางดังกล่าวเป็นถนนคอนกรีต จึงไม่สามารถรับน้ำหนักรถยนต์บรรทุกทรายที่อู่น้ำเกิน ๒๕ ตันได้ ซึ่งการขนส่งทรายโดยทางรถยนต์บรรทุกจะผ่านหมู่บ้าน สาธารณสถาน และวัด โดยรถยนต์บรรทุกทรายที่อู่น้ำจะมีน้ำหนักมากจนพื้นดินตลอดจนแนวการวิ่งของรถสั่นสะเทือน ทำความเสียหายต่อผิวดิน และอาจทำให้กำแพงวัดพระธาตุเก่าที่ตั้งอยู่ติดถนนได้รับความเสียหายได้ ประกอบกับราษฎรในพื้นที่ที่อาจได้รับความเสียหายไม่เชื่อมั่นในตัวผู้ฟ้องคดีในการรับผิดชอบต่อส่วนรวมเกี่ยวกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเพราะผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ดูดทรายแล้วทำความเสียหายให้แก่ราษฎรแล้วไม่รับผิดชอบ จนกระทั่งมีการฟ้องร้องกันอันเป็นปัญหาด้านการปกครองตามนัยข้อ ๑๘ (๒) ของระเบียบดังกล่าว แม้ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเพียงด้านเดียวก็เป็นเหตุผลเพียงพอที่จังหวัดยโสธรโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการดูดทรายนี้ได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตให้ดูดทรายได้ เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตให้ดูดทรายก็ไม่ทำให้การดูดทรายของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. ๒๕๔๖



ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตุตถกรายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๓๒/๒๕๕๙)

๑๓. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการในที่สาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดหารายได้โดยการนำที่หรือทางสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้ประกอบการค้าขาย โดยท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายเดือนหรือรายปีแล้วแต่กรณี เพื่อส่งเสริมอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นให้มีรายได้จากการประกอบอาชีพที่สุจริตและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ติดทะเล ก็ย่อมจัดหาประโยชน์จากชายหาดซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยการประกอบกิจการของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล มีชายหาด มีนักท่องเที่ยว ย่อมมีทั้งการขายสินค้าและบริการ ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองป่าตองออกเทศบัญญัติ เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยนัยามคำว่า “สินค้า” ให้ความหมายรวมถึงการบริการด้วยนั้น จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจนอกเหนือไปจากบทบัญญัติมาตรา ๔๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกเทศมนตรีเมืองป่าตองจึงมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการร่วมเตียงในที่สาธารณะบริเวณชายหาดป่าตองและรวมถึงหาดทุกหาดที่อยู่ในความรับผิดชอบ อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่ผู้ประกอบการได้ ผู้ได้รับใบอนุญาตจากนายกเทศมนตรีเมืองป่าตองจึงมีสิทธิประกอบกิจการร่วมเตียง-ผ้าใบ ตามที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ การออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ใช่การอนุญาตให้ยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง เฝ้าป่าทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากเทศบาลเมืองป่าตอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยนายกเทศมนตรีเมืองป่าตอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ให้ประกอบกิจการในที่สาธารณะประเภทร่วมเตียง-ผ้าใบเพื่อให้บริการนักท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บค่าบริการบริเวณหาดไตรตรัง ตำบลป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ตามใบอนุญาตซึ่งออกให้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ หมดอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ต่อมา นายอำเภอเกาะภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พบว่ามีการวางร่วมและเตียงรูก้าชายหาดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงได้ทำการยึดร่วมและเตียงผ้าใบของผู้ฟ้องคดีในที่เกิดเหตุเป็นของกลางเพื่อดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่สาธารณะ และแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี โดยศาลจังหวัดภูเก็ตพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิด

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี และให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินซึ่งเข้าไปยึดถือครอบครองริบของกลางทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการจับกุมและยึดทรัพย์และเตียงของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามคืนทรัพย์สินและให้ผู้ฟ้องคดีได้ประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิประกอบกิจการร่วมเตียง-ผ้าใบ ตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือไม่ จึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการดังกล่าวบริเวณหาดป่าตองหรือไม่ เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดการรายได้โดยการนำที่หรือทางสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้ประกอบการค้าขาย โดยท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายเดือนหรือรายปี แล้วแต่กรณีเพื่อส่งเสริมอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นให้มีรายได้จากการประกอบอาชีพที่สุจริตและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ติดทะเลก็ย่อมจัดหาประโยชน์จากชายหาดซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตนได้ การประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล มีหาดทราย มีนักท่องเที่ยวย่อมมีทั้งการขายสินค้าและบริการ การให้บริการร่วมเตียงบริเวณชายหาดแก่นักท่องเที่ยวจึงเป็นการประกอบอาชีพตามปกติของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบลป่าตอง เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยนิยามคำว่า “สินค้า” ให้หมายความรวมถึงการบริการด้วยนั้น จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากบทบัญญัติมาตรา ๔๑ วรรคสอง^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการร่วมเตียงในที่สาธารณะบริเวณชายหาดป่าตองซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ และในการอนุญาตข้างต้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจกำหนดลักษณะ วิธีการ สถานที่รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการประกอบกิจการตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม^{๒๑}

^{๒๐-๒๑} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น รวมทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในเทศบัญญัติเทศบาลตำบลป่าตอง เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะฯ ด้วย และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่บริเวณชายหาดไตรตรัง เป็นพื้นที่อยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งหลักฐานการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบุให้ คำว่าหาดป่าตองหมายความรวมถึงหาดทุกหาดที่อยู่ในพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังออกหนังสือรับรองว่าได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการในบริเวณ หาดไตรตรังจริง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกบัตรอนุญาตประจำตัวผู้ประกอบการ ในที่สาธารณะประเภทรมเตียง-ผ้าใบ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยระบุสถานที่อนุญาตให้เปิดกิจการ บริเวณหาดป่าตอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิประกอบกิจการทำรมเตียงบริเวณหาดไตรตรังได้ ตามที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ เมื่อการออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ใช้การอนุญาตให้ยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง เฝ้าป่า ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดินตามมาตรา ๙^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นการอนุญาตให้เข้าไปประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ ที่ชายหาด โดยวางเตียงผ้าใบและร่มให้เขาเท่านั้น จึงเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ในที่สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข นอกจากนั้น กรณียังปรากฏว่ามีผู้ประกอบการรมเตียงที่ได้รับใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ จำนวน ๕๕ ราย ไม่ถูกดำเนินคดีตั้งเช่นผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้ผ่านการพิจารณา จากคณะกรรมการจัดระเบียบชายหาดจังหวัดภูเก็ต ตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตแล้ว อันแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยอมรับอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ประกอบการรมเตียง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพียงแต่การอนุญาตดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ภูเก็ตก่อนเท่านั้น ส่วนการที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาลงโทษผู้ฟ้องคดีกรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยการปรับพื้นที่เพื่อยึดถือครอบครองที่ดิน ดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพโดยไม่มี การสืบพยาน ศาลจึงพิพากษาลงโทษ การกระทำที่ปรากฏตามคำฟ้องคดีอาญาจึงเป็น การกระทำเกินเลยไปจากสิทธิตามที่ได้รับอนุญาต คำพิพากษาในคดีดังกล่าวจึงไม่มีผลทำให้ สิทธิการประกอบกิจการรมเตียง-ผ้าใบ ตามใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงมีสิทธิประกอบกิจการรมเตียง-ผ้าใบ ตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อย่างไรก็ตาม

^{๒๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเฝ้าป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรี ประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน



โดยที่สิทธิการประกอบกิจการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นไปตามใบอนุญาตที่ได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายปี ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๙/๒๕๕๘)



บทที่ ๑๒

คดีปกครองเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง

๑. การคมนาคมและการขนส่งทางบก

๑.๑ การจดทะเบียนยานพาหนะ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ การประกอบการขนส่ง

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการประจำจังหวัด และเงื่อนไขการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้ คณะอนุกรรมการประจำท้องที่มีอำนาจกำหนดสถานที่รื้อรับคนโดยสาร โดยมีได้กำหนด หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้ในรายละเอียด คณะอนุกรรมการประจำท้องที่ จึงมีดุลพินิจพิจารณาในเรื่องดังกล่าว แต่ในการใช้ดุลพินิจเช่นว่านั้นจะต้องคำนึงถึง ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกอบด้วย เนื่องจากกฎหมาย มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสถานที่รื้อรับคนโดยสาร อีกทั้งมิได้ให้อำนาจ คณะอนุกรรมการประจำท้องที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนั้น หลักเกณฑ์ การขอจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่คณะกรรมการประจำท้องที่มีมติกำหนด จึงไม่มีสภาพบังคับดังเช่นกฎ คงมีสถานะเป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือมาตรการภายใน ของฝ่ายปกครองที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เป็นกรอบในการใช้ ดุลพินิจให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีผลบังคับต่อบุคคลภายนอก และไม่อาจนำมาใช้ กับบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเดินรถจักรยานยนต์รับ-ส่งผู้โดยสารได้

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้รถจักรยานยนต์ รับจ้างบรรทุกคนโดยสารให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและปลอดภัยแก่คนโดยสาร หากได้มี เจตนารมณ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อความมั่นคงภายใน หรือเพื่อปราบ ผู้มีอิทธิพลแต่อย่างใด การที่คณะอนุกรรมการประจำท้องที่มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ตั้งวินรถจักรยานยนต์ด้วยเหตุเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพล



หากอนุญาตจะเกิดผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เดิม โครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ไม่มีวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง ต่อมา คณะอนุกรรมการประจำท้องที่อำเภอพุทธมณฑล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขอจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะในเขตท้องที่อำเภอพุทธมณฑล แทนคณะกรรมการประจำจังหวัดนครปฐม ได้มีมติให้ย้ายวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง พ. จากเดิมที่ตั้งอยู่หน้าโรงเรียนอนุบาล พ. มาอยู่บริเวณหน้าหมู่บ้านเอื้ออาทร ภายหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเดินรถจักรยานยนต์รับ-ส่งผู้โดยสารภายในโครงการบ้านเอื้ออาทร ตามสัญญาที่ทำกับการเคหะแห่งชาติจึงได้ประกอบกิจการรถจักรยานยนต์รับจ้างภายในโครงการดังกล่าว ปรากฏว่าผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง พ. ได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอพุทธมณฑลว่ามีผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาต นายอำเภอพุทธมณฑลจึงได้นำเรื่องร้องเรียนเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งวินรถจักรยานยนต์ภายในโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ด้วยเหตุผลว่าเป็นการทับซ้อนกับรถจักรยานยนต์รับจ้าง พ. ซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์มติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ได้รับการวินิจฉัยยืนยันตามความเห็นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์สาธารณะและการไม่อนุญาตดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างในโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ได้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการประจำจังหวัดนครปฐมได้มีคำสั่งจังหวัดนครปฐม ที่ ๑๒๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีให้มีอำนาจดำเนินการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะประจำอำเภอพุทธมณฑล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการขอจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์จะประกอบกิจการรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะ โดยตั้งวินภายในโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อกำหนดให้วันที่ขอตั้งเป็นสถานที่รองรับคนโดยสาร และพิจารณาออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะให้แก่ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างภายในวินดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อจะได้นำหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะจากผู้ถูกฟ้องคดีไปขอจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะต่อนายทะเบียนต่อไป



ซึ่งในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะให้กับผู้ยื่นคำขอหรือไม่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องคำนึงถึงสถานที่รอปรับคนโดยสาร เส้นทางเดินรถรับจ้างตลอดจนสภาพพื้นที่และความเหมาะสมอื่น ๆ ประกอบกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะได้ ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้รถจักรยานยนต์รับจ้างบรรทุกผู้โดยสารต้องจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะต่อนายทะเบียนก่อนนั้น ก็เพื่อให้การรับจ้างเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและปลอดภัยแก่คนโดยสาร อันเป็นการจัดระเบียบสังคม การจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์หรือการกำหนดสถานที่รอปรับคนโดยสาร จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่ขอตั้งวินจะต้องหาสถานที่ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ความยินยอมใช้สถานที่แล้วมาขออนุญาตเป็นที่รอปรับคนโดยสาร ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานที่ว่าเหมาะสมหรือไม่ จะอนุญาตให้ตั้งหรือไม่ เท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ มาตรา ๒๓/๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๔^๒ ของกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการประจำจังหวัดและเงื่อนไขการขอจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เห็นว่า กฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดสถานที่รอปรับคนโดยสาร โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้ในรายละเอียด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีดุลพินิจพิจารณาในเรื่องดังกล่าว แต่ในการใช้ดุลพินิจเช่นว่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึง

^๑ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๓/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้รถจักรยานยนต์เพื่อรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร เว้นแต่รถจักรยานยนต์นั้นได้จดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะ

ผู้ใดประสงค์จะขอจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนและให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนได้ เมื่อมีการปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงและระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๑๐

กฎกระทรวงตามวรรคสองต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการประจำจังหวัด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถยนต์ การจราจร หรือการขนส่ง และบุคคลอื่นตามจำนวนที่เหมาะสม เพื่อทำหน้าที่กำหนดสถานที่รอปรับคนโดยสาร เส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร และหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะให้กับผู้ประสงค์จะจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ เพื่อนำไปแสดงเป็นหลักฐานการขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตามวรรคสอง ในการนี้อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการประจำท้องที่ด้วยก็ได้

^๒ กฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการประจำจังหวัดและเงื่อนไขการขอจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔ ให้คณะกรรมการประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดสถานที่รอปรับคนโดยสาร
- (๒) กำหนดเส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร
- (๓) กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ
- (๔) ออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ
- (๕) กำหนดค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอื่น ในแต่ละเส้นทางหรือท้องที่ ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๖) แต่งตั้งคณะกรรมการประจำท้องที่เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการประจำจังหวัดมอบหมาย

ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกอบด้วย เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสถานที่รองรับคนโดยสาร อีกทั้งมิได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนั้น หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดี ครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงไม่มีสภาพบังคับดังเช่นกฎ คงมีสถานะเป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีผลบังคับต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งตามข้อ ๔ กำหนดว่า สถานที่จัดตั้งใหม่จะต้องไม่ทับซ้อนกับสถานที่ตั้งเดิม มาบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่า วินที่ผู้ฟ้องคดีขอจัดตั้งทับซ้อนกับวิน พ. โดยให้เหตุผลว่าสถานที่ตั้งวินอยู่ห่างกันประมาณ ๑๐๐ เมตร และมีกลุ่มผู้ใช้บริการกลุ่มเดียวกันนั้น เห็นว่า หากพิจารณาจากสถานที่ตั้งของวินทั้งสองแล้ว วิน พ. ตั้งอยู่นอกโครงการหมู่บ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ห่างจากปากทางเข้าหมู่บ้านประมาณ ๑๐๐ เมตร ขณะที่วินของผู้ฟ้องคดีอยู่ภายในโครงการหมู่บ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ดังนั้น ผู้โดยสารที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจะต้องเดินไกลกว่ากัน ๑๐๐ เมตร ในการขึ้นรถจักรยานยนต์รับจ้างระหว่างวินทั้งสอง ยิ่งผู้โดยสารที่มีบ้านพักอาศัยอยู่ด้านในสุดของโครงการ ซึ่งห่างจากปากทาง ๓๕๐ เมตร ยิ่งมีอุปสรรคในการใช้บริการรถรับจ้าง หากจะต้องเดินออกมาขึ้นรถที่ปากทาง กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าวินทั้งสองตั้งทับซ้อนกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มผู้ใช้บริการและเส้นทางเดินรถก็ได้มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน เนื่องจากวินของผู้ฟ้องคดีมีผู้ใช้บริการเป็นคนที่พักอาศัยอยู่ภายในโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ ขณะที่วิน พ. จะมีกลุ่มผู้ใช้บริการเป็นคนที่พักอาศัยอยู่นอกโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลายา ๑ อาจมีการซ้ำซ้อนกันบ้าง แต่มีใช้กลุ่มเดียวกันโดยสิ้นเชิง ส่วนเส้นทางเดินรถรับจ้างยังไม่อาจถือได้ว่ามีเส้นทางเดินรถทับซ้อนกัน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กำหนดเส้นทางเดินรถให้แก่วิน พ. แต่อย่างใด เพียงแต่ระบุว่าให้รับจ้างบรรทุกผู้โดยสารในท้องที่อำเภอพุทธมณฑล จึงไม่อาจถือได้ว่าการกำหนดเส้นทาง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีทับซ้อนกับวิน พ. นอกจากนี้ สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีการเรียกเก็บผลประโยชน์หลายประการ เข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพลซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่เรียกผลประโยชน์จากกิจกรรมจักรยานยนต์รับจ้าง หากอนุญาตจะเกิดผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อควบคุมการใช้รถจักรยานยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและปลอดภัยแก่คนโดยสาร หากได้มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อความมั่นคงภายใน หรือเพื่อปราบผู้มีอิทธิพล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประโยชน์ของการปราบผู้มีอิทธิพล



จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างและเห็นว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งวินรถจักรยานยนต์ในโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลา ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างภายในโครงการบ้านเอื้ออาทร ศาลา ๑ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณากรณีการจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๐/๒๕๕๘)

๑.๓ การกำหนดเส้นทางเดินรถ

เมื่อกรมการขนส่งทางบกได้กำหนดหลักการในการแก้ไขปัญหาการทับเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางว่า โดยหลักการแล้วเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุงไม่ควรทับซ้อนเส้นทางสายอื่น หรือถ้าจำเป็นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็ไม่ควรทับซ้อนเส้นทางที่มีอยู่เดิมมากเกินไป โดยต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงของเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุง ตลอดจนผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของผู้ประกอบการขนส่งรายเดิมและการแข่งขันในการเดินรถ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้โดยสารด้วย ดังนั้น กรณีที่มีการฟ้องโต้แย้งมติและประกาศของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดที่อนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางให้แก่ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางรายอื่นทับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตนั้น เมื่อการปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลได้ใช้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลได้ และประชาชนในกลุ่มดังกล่าวเป็นประชาชนต่างกลุ่มกับผู้ใช้บริการของผู้ฟ้องคดีซึ่งจะเดินทางระหว่างเมืองกับอำเภอ หมู่บ้าน การปรับปรุงเส้นทางเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลที่ใช้บริการของผู้ประกอบการขนส่งประจำทางรายอื่นซึ่งสามารถหยุดรับส่งผู้โดยสารได้ตลอดเส้นทางสามารถเดินรถมายังมหาวิทยาลัยของรัฐโดยตรงได้ แทนที่จะต้องมาต่อรถประจำทางของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิจารณาถึงสภาพภูมิศาสตร์และเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางให้แก่ประชาชน ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบระยะทางที่มีการทับซ้อนกับระยะทางทั้งหมดของเส้นทางเดินรถที่ผู้ฟ้องคดี

ได้รับอนุญาตมีระยะทางไม่มากเกินไปจนสมควร กรณีจึงเป็นการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดใช้ดุลพินิจพิจารณาที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบกแล้ว

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดกำหนดให้รถของผู้ประกอบกิจการขนส่งประจำทางรายอื่นสามารถจอดรับส่งผู้โดยสารได้ทุกจุดจอดในเขตเทศบาล แต่กำหนดให้รถของผู้ฟ้องคดีจอดได้เฉพาะในเขตเทศบาลเพียง ๔ จุดเท่านั้น นั้น เมื่อปรากฏว่ากรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจจำกัดเฉพาะเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบกที่มีอยู่เดิมซึ่งกำหนดให้เส้นทางหมวด ๑ ซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ประกอบกิจการขนส่งประจำทางรายอื่นได้รับอนุญาต หมายถึง เส้นทางการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารภายในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เมือง และเส้นทางต่อเนื่อง ส่วนเส้นทางหมวด ๔ ซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต หมายถึง เส้นทางการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารในเขตจังหวัด ซึ่งอาจประกอบด้วยเส้นทางสายหลักสายเดียว หรือเส้นทางสายหลักและเส้นทางสายย่อยซึ่งแยกออกจากเส้นทางสายหลักไปยังอำเภอ หมู่บ้าน หรือเขตชุมชน รถในหมวด ๑ และหมวด ๔ จึงมุ่งบริการให้กับประชาชนต่างกลุ่มกัน และเมื่อพิจารณารถในหมวด ๔ ซึ่งมีระยะทางวิ่งยาวไกลแล้วเห็นว่า หากให้รถในหมวด ๔ สามารถจอดรับส่งได้ทุกป้ายตลอดเส้นทาง โดยเฉพาะในเขตเมืองซึ่งมีประชาชนหนาแน่นแล้ว ประชาชนที่จะเดินทางระหว่างเมืองและนอกเมืองดังกล่าวจะต้องใช้เวลาในการเดินทางนาน และอาจมีปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสาร ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนและการบริการสาธารณะ อีกทั้งการอนุญาตให้รถหมวด ๔ วิ่งเข้าในเขตเมืองได้ก็ย่อมทับเส้นทางเดินรถของรถหมวด ๑ ด้วย การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดได้กำหนดให้รถหมวด ๔ สามารถหยุดรับส่งในเขตเมืองได้เฉพาะเพียงบางจุดจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม และเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ขัดกับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และไม่ใช้



การไม่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมอันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งประจำทาง ได้รับอนุญาตให้บริการเดินรถในเส้นทางหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ อุบลราชธานี-เดชอุดม และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๗ เป็นผู้เข้าร่วมเดินรถกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยเส้นทางเดินรถเริ่มต้นจากจังหวัดอุบลราชธานีไปสิ้นสุดทางที่สถานีจอดรถประจำทางอำเภอเดชอุดม ต่อมา ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่บ้านศรีโค อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งอยู่ในเส้นทางเดินรถของรถหมวด ๔ สาย ๑๔๖๐ อุบลราชธานี-เดชอุดม และช่วงการเดินรถช่วงต่าง ๆ อีก ๑๙ เส้นทาง ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาต คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้อนุมัติเส้นทางช่วงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ดำเนินการเดินรถรับส่งผู้โดยสารหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ บ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก และเส้นทางแยกของบ้านธาตุ-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี ไปถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ตามที่บริษัท ข. ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดินรถภายในจังหวัดอุบลราชธานี หมวด ๑ สายที่ ๑ บ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก ร้องขอ ซึ่งทับซ้อนเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดเส้นทางผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือคัดค้านมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานีสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณผู้โดยสารที่ใช้บริการการวิ่งทับซ้อนเส้นทาง ผลดี ผลเสียของการปรับปรุงเส้นทางดังกล่าวใหม่ แต่ต่อมาก็ได้มีมติยืนยันมติเดิมและมีประกาศปรับปรุงเส้นทางที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเจ็ดเห็นว่า เส้นทางเดินรถหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ ช่วงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี จะรับส่งผู้โดยสารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่ต้องเดินทางจากตำบลบ้านศรีโคเข้าสู่เขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งเป็นกลุ่มผู้โดยสารที่ไม่ได้อาศัยการเดินทางในเขตเมืองหรือเขตต่อเนื่องเป็นหลัก แต่อาศัยการเดินทางจากอำเภอที่อยู่ห่างออกไปเข้ามาทำธุระในเขตเทศบาลหรือที่เทศบาลนครอุบลราชธานี ไม่ได้เดินทางเป็นประจำ ต่างจากกลุ่มผู้โดยสารรถหมวด ๑ ที่พักอาศัยในเขตเทศบาลซึ่งต้องเดินทางภายในเขตเมืองและเขตต่อเนื่องเป็นประจำวันละหลายครั้ง เส้นทางเดินรถหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ ช่วงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี กับเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ ช่วงบ้านธาตุ-สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุบลราชธานี จึงแยกให้บริการแก่ผู้โดยสารต่างกลุ่มอย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีมติไม่อนุญาต

ให้บริษัท ว. ขยายเส้นทางพิพาทมาโดยตลอด โดยให้เหตุผลว่าเส้นทางดังกล่าวมีรถโดยสารหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ ให้บริการเพียงพอแล้ว หากมีการอนุมัติให้บริษัท ว. ขยายเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ อีก ก็จะเป็นการทับซ้อนกับเส้นทางรถหมวด ๔ ตลอดทั้งเส้นทางซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสาร ทำให้ไม่ปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร และกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของผู้ประกอบการรายเดิมจนยากแก่การเยียวยา อันเป็นความเห็นที่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติอนุมัติให้ขยายเส้นทางพิพาท ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถที่พิพาท และให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปรับปรุงเส้นทางตามที่ได้รับอนุมัติดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางตามหนังสือกรมการขนส่งทางบก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์สภาพแวดล้อมไว้ โดยให้พิจารณาถึงถนน ปริมาณผู้โดยสาร การอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทาง การจัดระเบียบรถผิดกฎหมาย และสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนความสำคัญทางยุทธศาสตร์ ส่วนข้อมูลประกอบหลักเกณฑ์การกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางจะต้องประกอบด้วยแผนที่รวมเส้นทางที่เกี่ยวข้อง แผนที่สังเขป สภาพและระยะทาง ปัญหาการทับเส้นทาง จำนวนรถที่เดินอยู่เดิม ปริมาณผู้โดยสาร ภาวะเศรษฐกิจและผลผลิตที่สำคัญ และการขนส่งแบบอื่น โดยปัญหาการทับเส้นทางนั้นได้กำหนดว่า โดยหลักการแล้วเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุงไม่ควรทับซ้อนเส้นทางสายอื่น หรือถ้าจำเป็นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็ไม่ควรทับซ้อนเส้นทางที่มีอยู่เดิมมากเกินไป ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงของเส้นทางที่กำหนดหรือปรับปรุง ตลอดจนผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของผู้ประกอบการขนส่งรายเดิมและการแข่งขันในการเดินรถ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร การปรับปรุงเส้นทางเดินรถจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเคยมีมติไม่อนุญาตให้บริษัท ว. ขยายเส้นทางพิพาท แต่เมื่อมีการร้องขอใหม่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาคำขอปรับปรุงเส้นทางใหม่ได้ และเมื่อพิจารณาเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งเส้นทางเดินรถของบริษัท ว. ตามที่ปรากฏในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง ตารางการเดินรถเส้นทางเดินรถ และแผนที่แล้วเห็นว่า เส้นทางเดินรถดังกล่าวมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เส้นทางเดินรถของบริษัท ว. มีเส้นทางเดินรถ ระหว่างบ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก ระยะทาง ๑๘.๖ กิโลเมตร และช่วงบ้านธาตุ-สถานีขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี ระยะทาง ๑๖.๕ กิโลเมตร ส่วนเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีเส้นทางระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี-เดชอุดม ระยะทาง ๔๕ กิโลเมตร ซึ่งมีเส้นทางทับซ้อนกันอยู่แล้ว



ระหว่างบ้านธาตุถึงสถานีขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี และไม่ทับซ้อนกันในช่วงบ้านธาตุถึงอำเภอเดชอุดม แต่สำหรับเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีเส้นทางเดินรถแยกช่วงอีกจำนวน ๒๑ เส้นทาง ซึ่งเส้นทางเดินรถแยกช่วงดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเส้นทางหลักทั้งหมด โดยส่วนมากจะทับซ้อนบนเส้นทางหลักแล้วแยกไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ เส้นทางแยกช่วงแต่ละเส้นทางมีระยะทางระหว่าง ๑๑ กิโลเมตร ถึง ๔๔ กิโลเมตร โดยเส้นทางเดินรถแยกช่วงในส่วนที่แยกจากเส้นทางหลักไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ไม่ได้ทับซ้อนอยู่บนเส้นทางเดินรถหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ปรากฏว่า ภายหลังจากการปรับปรุงเส้นทางเดินรถของบริษัท ว. ในส่วนที่ขยายจะทับซ้อนเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในเส้นทางหลักระยะทาง ๕ กิโลเมตร ส่วนเส้นทางแยกช่วงอีก ๒๑ เส้นทาง จะมีการทับซ้อนกับเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๘ เส้นทาง ระยะทางตั้งแต่ ๓ กิโลเมตร ถึง ๕ กิโลเมตร โดยไม่ได้ขยายไปจนถึงอำเภอเดชอุดมซึ่งเป็นปลายทางเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระยะทางทั้งหมดของเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีระยะทางของเส้นทางเดินรถหลัก ๔๕ กิโลเมตร ส่วนเส้นทางเดินรถอื่น ๆ มีระยะทางระหว่าง ๑๑ กิโลเมตร ถึง ๔๔ กิโลเมตร แล้ว เห็นว่า ระยะทางที่มีการทับซ้อนมีระยะทางที่ไม่มากเกินไปมากเกินสมควร และเมื่อพิจารณาประกอบกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีซึ่งมีประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี มาใช้บริการของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจำนวนมากเป็นประจำทุกวัน และประชาชนในกลุ่มนี้เป็นประชาชนต่างกลุ่มกับผู้ใช้บริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจะเดินทางระหว่างเมืองกับอำเภอบ้านธาตุ การปรับปรุงเส้นทางเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลที่ใช้บริการของบริษัท ว. อันเป็นเส้นทางเดินรถในหมวด ๑ ซึ่งสามารถหยุดรับส่งผู้โดยสารได้ตลอดเส้นทางสามารถเดินรถมายังมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีโดยตรงได้ แทนที่จะต้องมาต่อรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่บ้านธาตุ ย่อมเป็นการพิจารณาถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ และเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางให้แก่ประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จึงเป็นการพิจารณาที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางตามหนังสือกรมการขนส่งทางบก ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ แล้ว

สำหรับกรณีโต้แย้งว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขยายเส้นทางเดินรถหมวด ๑ สายที่ ๑ ทับเส้นทางเดินรถหมวด ๔ สายที่ ๑๔๖๐ โดยกำหนดให้รถหมวด ๑ จอดรับส่งผู้โดยสารได้ทุกจุดจอดในเขตเทศบาล แต่กำหนดให้รถหมวด ๔ จอดได้เฉพาะในเขตเทศบาลเพียง ๔ จุด

เป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม อันขัดต่อมาตรา ๔๓^๓ และมาตรา ๘๔ (๑)^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ บริษัท ท. นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกำหนดให้รถหมวด ๑ จอดรับส่งผู้โดยสารได้ทุกจุดจอด ในเขตเทศบาล และกำหนดให้รถหมวด ๔ จอดได้เฉพาะในเขตเทศบาลเพียง ๔ จุดดังกล่าว ไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจจำกัดเฉพาะเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น แต่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทาง ของกรมการขนส่งทางบกที่มีอยู่เดิม ซึ่งกำหนดให้เส้นทางหมวด ๑ หมายถึง เส้นทางขนส่ง ประจำทางด้วยรถโดยสารภายในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เมือง และเส้นทางต่อเนื่อง ส่วนเส้นทางหมวด ๔ หมายถึง เส้นทางขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารในเขตจังหวัด ซึ่งอาจประกอบด้วยเส้นทางสายหลักสายเดียว หรือเส้นทางสายหลักและเส้นทางสายย่อย ซึ่งแยกออกจากเส้นทางสายหลักไปยังอำเภอ หมู่บ้าน หรือเขตชุมชน รถในหมวด ๑ และหมวด ๔ จึงมุ่งบริการให้กับประชาชนต่างกลุ่มกัน และเมื่อพิจารณาในหมวด ๔ ซึ่งมีระยะทางวิ่งยาวไกลแล้วเห็นว่า หากให้รถในหมวด ๔ สามารถจอดรับส่งได้ทุกป้าย ตลอดเส้นทาง โดยเฉพาะในเขตเมืองซึ่งมีประชาชนหนาแน่นแล้ว ประชาชนที่จะเดินทาง ระหว่างเมืองและนอกเมืองดังกล่าวจะต้องใช้เวลาในการเดินทางนาน และอาจมีปัญหาการแย่งชิง ผู้โดยสาร ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนและการบริการสาธารณะ อีกทั้ง การอนุญาตให้รถ หมวด ๔ วิ่งเข้าในเขตเมืองได้ก็ย่อมทับเส้นทางเดินรถของรถหมวด ๑ ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้กำหนดให้รถหมวด ๔ สามารถหยุดรับส่งในเขตเมืองได้เฉพาะเพียงบางจุด จึงเป็นการ ใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม และเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๓-๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรม ในการแข่งขัน

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค



ตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๕ และมาตรา ๓๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ขัดกับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และไม่ใช้การไม่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมอันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเจตได้แย้งว่า เส้นทางต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบก หมายถึง เส้นทางที่เลี้ยวออกไปจากเทศบาลเพียงเล็กน้อย เป็นเขตพื้นที่ที่มีลักษณะชุมชนหนาแน่น

^{๕-๖} พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง
- (๒) กำหนดจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งไม่ประจำทาง
- (๓) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก
- (๔) กำหนดอัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง
- (๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามมติคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก

และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

การกำหนดตาม (๑) และ (๔) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางแล้วจึงจะใช้บังคับได้ และการกำหนดตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

- (๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง
- (๒) สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
- (๓) ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถและเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน
- (๔) จำนวนที่นั่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุกและวิธีการบรรทุก
- (๕) จำนวนผู้ประจำรถ
- (๖) เส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง
- (๗) อัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง
- (๘) สถานที่หยุดและจอดเพื่อขนถ่ายคน สัตว์ หรือสิ่งของ
- (๙) ที่ที่รถจะต้องหยุดในระหว่างเส้นทาง
- (๑๐) มาตรฐานบริการในการประกอบการขนส่ง
- (๑๑) เวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ
- (๑๒) เวลาทำงานประจำวันในการประกอบการขนส่ง
- (๑๓) สถานที่เก็บ ซ่อม และบำรุงรักษารถ
- (๑๔) การประกอบกิจการอื่นนอกจากการประกอบการขนส่งประจำทาง
- (๑๕) เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๑) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนด



ต่อเนื่องจากเขตเมือง มิได้มีความหมายถึงการขยายเส้นทางต่อเนื่องออกจากเขตเทศบาล เพื่อไปรองรับส่วนราชการหรือสถานศึกษาที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล และอยู่ห่างไกลออกไปจากเขตเมือง โดยมีได้คำนึงถึงสภาพพื้นที่ความต่อเนื่องของเขตเมืองและระยะทางที่ห่างกัน และจากข้อเท็จจริงแล้วสภาพพื้นที่ในเขตเทศบาลและเทศบาลนครอุบลราชธานี ไม่มีสภาพความต่อเนื่องของชุมชนและสาธารณูปโภคอื่นไปถึงตำบลบ้านศรีไค อำเภวารินชำราบ อันเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี นั้น เห็นว่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางรถโดยสารประจำทางของกรมการขนส่งทางบก ไม่ได้อธิบายคำว่าเส้นทางต่อเนื่องไว้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมบริษัท ข. ได้รับอนุมัติให้เดินรถเส้นทางบ้านธาตุ-สามแยกเข้าหมู่บ้านหนองแก และเส้นทางช่วงบ้านธาตุ-สถานีขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี เส้นทางเดิมจึงผ่านอำเภอมืองอุบลราชธานีและอำเภวารินชำราบที่บ้านธาตุอยู่แล้ว ซึ่งถึงแม้มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจะอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองวารินชำราบ แต่ก็ยังอยู่ในเขตอำเภวารินชำราบ รวมทั้งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีทำให้เกิดความเจริญขึ้นในบริเวณโดยรอบ ประกอบกับระยะทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติอนุมัติให้ขยายเป็นระยะทางเพียง ๕ กิโลเมตร กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเส้นทางต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์ของกรมการขนส่งทางบกแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเจ็ดไม่อาจรับฟังได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๕/๒๕๕๙)

มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและระหว่างจังหวัด และกำหนดที่หยุดหรือจอดรถเพื่อรับส่งผู้โดยสาร การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางออกประกาศกำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารระหว่างจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวเพื่อเป็นการช่วยลดปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร โดยได้พิจารณาเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางให้ตรงตามความมุ่งหมายของผู้โดยสารเพื่อความสะดวกรวดเร็วและปลอดภัย และได้มีการสำรวจปริมาณการเดินทางของประชาชนก่อนจะกำหนดเส้นทางการเดินรถประกอบแล้ว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำสัญญาร่วมเดินรถโดยสารกับบริษัท ขนส่ง จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทาง หมวด ๒ เส้นทางกรุงเทพมหานคร-ภูเก็ต และเส้นทางภูเก็ต-กรุงเทพมหานคร



ต่อมา คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ อนุมัติให้กำหนดเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางหมวด ๓ สายที่ ๗๗๖ ภูเก็ต-หนองคาย และสายที่ ๗๗๗ ภูเก็ต-พัททยา และได้มีการออกประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ฉบับที่ ๑๙๓๒ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร หมวด ๓ ในส่วนของเส้นทางสายที่ ๗๗๖ ภูเก็ต-หนองคาย และสายที่ ๗๗๗ ภูเก็ต-พัททยา ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเพิ่มเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางในทั้ง ๒ เส้นทางดังกล่าว จึงยื่นฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางฉบับดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามบันทึกรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้ประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ และเหตุผลในการกำหนดเส้นทางรถโดยสารประจำทางหมวด ๓ สายภูเก็ต-หนองคาย และสายภูเก็ต-พัททยา ที่ว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวของประเทศไทยระหว่างแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดภูเก็ตกับจังหวัดหนองคาย และจังหวัดภูเก็ตกับเมืองพัททยา ให้สามารถเดินทางติดต่อได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นการสร้างโครงข่ายเชื่อมต่อแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญด้วยการขนส่งทางถนนด้วยรถโดยสารประจำทาง โดยได้พิจารณาข้อมูลของจำนวนนักท่องเที่ยวในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีนักท่องเที่ยวเดินทางไปจังหวัดภูเก็ตเฉลี่ยปีละ ๕,๐๐๕,๖๕๓ คน จังหวัดหนองคายเฉลี่ยปีละ ๓๕๒,๐๐๑ คน เมืองพัททยาเฉลี่ยปีละ ๔,๓๒๕,๑๕๘ คน ข้อมูลการตรวจสอบปริมาณความต้องการใช้บริการของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่ต้องการเดินทางตามเส้นทางที่จะกำหนดทั้งสองเส้นทางมีเฉลี่ยประมาณวันละ ๖๐ คน ในการกำหนดเส้นทางรถโดยสารประจำทางทั้งสองเส้นทางดังกล่าวนี้ ช่วยลดปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางทั้ง ๒ สาย ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เห็นได้ว่าเส้นทางการเดินรถสายที่ ๗๗๖ ภูเก็ต-หนองคาย จะมีเส้นทางการเดินรถช่วงจากจังหวัดสมุทรสาคร แยกซ้ายไปตามทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ (ถนนกาญจนาภิเษก) ผ่านอำเภอบางบัวทอง ถึงทางแยกวงแหวนรอบนอก (ตะวันตก) แล้วแยกซ้ายเข้าสู่ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ ไปยังอำเภอวังน้อย จังหวัดสระบุรี โดยมีได้ผ่านเข้าไปในกรุงเทพมหานคร ส่วนเส้นทางการเดินรถสายที่ ๗๗๗ ภูเก็ต-พัททยา จะมีเส้นทางการเดินรถช่วงจากจังหวัดสมุทรสาคร แยกขวาไปตามทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ ถึงทางต่างระดับทับช้าง แล้วแยกขวาไปตามทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ถึงตำบลแหลมฉิม (จังหวัดชลบุรี) ซึ่งมีเส้นทางการเดินรถผ่านเพียงบริเวณรอบนอก มิได้ผ่านเข้าไปในกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน ซึ่งในการกำหนด



เส้นทางเดินรถทั้งสองเส้นทาง แม้จะมีเส้นทางเดินรถบนถนนสายหลักทับซ้อนกับเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่บางส่วนก็ตาม แต่กลุ่มประชาชนและนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทางทั้งสองเส้นทางที่พิพาท จะเป็นกลุ่มที่ต้องการเดินทางโดยตรงระหว่างจังหวัดต้นทางและจังหวัดปลายทาง เป็นคนละกลุ่มกันกับผู้ที่เดินทางโดยใช้เส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะมุ่งเดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานครเป็นหลัก และการทับซ้อนกันบนถนนสายหลักดังกล่าวก็เป็นความจำเป็นเพื่อความสะดวกรวดเร็วและปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร อีกทั้งเมื่อได้พิจารณาถึงการกำหนดสถานที่หยุดรถรับส่งผู้โดยสารประกอบกันแล้ว เป็นการกำหนดสถานที่หยุดรถตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเป็นการพักรถหลังจากวิ่งมาประมาณ ๒ ชั่วโมงเศษ และให้ผู้ขับรถได้คลายอิริยาบถ มิได้มีลักษณะเป็นการรับส่งผู้โดยสารเพิ่มขึ้นใหม่เพื่อเดินทางเข้าหรือออกจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเส้นทางรถรับส่งผู้โดยสารของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงสถานที่หยุดรถเพื่อรับส่งผู้โดยสารตามตารางการเดินรถของทั้งสองสายแล้ว ปรากฏว่าสายภูเก็ต-หนองคาย มีจุดจอดพักรถและจุดจอดรับส่งผู้โดยสารที่ใกล้กรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ ที่จังหวัดเพชรบุรีและที่จังหวัดนครราชสีมา ส่วนสายภูเก็ต-พัตยา มีจุดจอดพักรถและจุดจอดรับส่งผู้โดยสารที่ใกล้กรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ พัตยา และเพชรบุรีเช่นเดียวกัน ไม่ได้มีจุดจอดรอบปริมณฑลของเขตกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ในการประกาศกำหนดเส้นทางเดินรถทั้ง ๒ สาย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่ต้องการเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ สมเหตุสมผล ตามความจำเป็น และได้มีการสำรวจปริมาณการเดินทางของประชาชนก่อนจะกำหนดเส้นทางเดินรถประกอบแล้วอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลแล้ว

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดลักษณะของการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ไว้ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๓ โดยแบ่งเส้นทางไว้ ๔ หมวด โดยเส้นทางหมวด ๒ หมายถึง เส้นทางขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากกรุงเทพมหานคร ไปยังภูมิภาค และเส้นทางหมวด ๓ หมายถึง เส้นทางขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารซึ่งมีเส้นทางระหว่างจังหวัด หรือคาบเกี่ยวระหว่างเขตจังหวัดในส่วนภูมิภาค ซึ่งในการกำหนดเส้นทางเดินรถในคดีนี้ทั้ง ๒ เส้นทาง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้เป็นเส้นทางในหมวด ๓ มีเจตนาหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้เห็นว่ากระทบกับเส้นทางเดินรถในเส้นทางหมวด ๒ ของบริษัท ขนส่ง จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการขนส่งในเส้นทางหมวด ๒ และมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมเดินรถและถูกทับเส้นทางอยู่ด้วย อันเป็นการกำหนดที่ไม่ถูกต้อง เพราะเส้นทางเดินรถหมวด ๓ ต้องเป็นเส้นทางระหว่างจังหวัดหรือคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด



ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีเขตติดต่อกันและเป็นการเดินทางระยะสั้น มิใช่เป็นการกำหนดเส้นทางข้ามภาคนั้น เห็นว่า คำว่า เส้นทางระหว่างจังหวัด ตามความหมายของเส้นทางหมวด ๓ ดังกล่าว หาใช่หมายความแต่เพียงระหว่างจังหวัดที่มีเขตติดต่อกันหรือจังหวัดที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งมีประเพณีวัฒนธรรม เศรษฐกิจ หรือโครงสร้างของจังหวัดที่คล้ายคลึงกันดังที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าใจไม่ เพราะการกำหนดเส้นทางดังกล่าวก็เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ทั่วถึงกันทั่วประเทศ โดยให้นักท่องเที่ยวได้พบเห็นความหลากหลายทางธรรมชาติ และประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป ทั้งยังเป็นการสะดวกและประหยัดเวลาหรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่ไม่ต้องไปแวะพักหรือรอเปลี่ยนรถในสถานีขนส่งกรุงเทพมหานครอีกด้วย นอกจากนี้ การทำธุรกิจต่าง ๆ ย่อมเสี่ยงต่อการขาดทุนหรือกำไรอยู่แล้ว ปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสารอันเกิดจากการกำหนดเส้นทางเดินรถพิพาทนี้น่าจะไม่เกิดขึ้น เพราะผู้ใช้บริการเป็นคนละกลุ่มดังได้วินิจฉัยแล้ว แต่หากมีขึ้นก็ย่อมเป็นเสรีภาพในการเลือกใช้บริการของผู้โดยสารเหล่านั้น ดังนั้น การกำหนดเส้นทางทั้ง ๒ สาย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้อยู่ในเส้นทางหมวด ๓ จึงเป็นการถูกต้องแล้ว จึงเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับที่ ๑๙๓๒ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร หมวด ๓ ในส่วนของเส้นทางสายที่ ๗๗๖ ภูเก็ต-หนองคาย และสายที่ ๗๗๗ ภูเก็ต-พัทยา ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔๒-๗๔๓/๒๕๕๙)

๑.๔ การดูแลรักษาทาง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕ การดูแลรักษายานพาหนะหรืออุปกรณ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านคมนาคมและขนส่งทางบก

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๖ โครงการที่เป็นบริการสาธารณะด้านคมนาคมและขนส่งทางบก

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การคมนาคมและการขนส่งทางน้ำ

๒.๑ การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ

กรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้ห้าของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต และเจ้าท่าได้มีคำสั่งเป็นหนังสือ แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า เมื่อเจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และปรับสภาพพื้นที่ทางน้ำสาธารณะให้คืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดี ทำการรื้อถอนโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ศาลย่อมมี คำพิพากษาตามคำขอของเจ้าท่าได้

สรุปข้อเท็จจริง

เจ้าพนักงานสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี ตรวจพบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปลูกสร้างบ้านพักอาศัยล่วงล้ำลำน้ำคลองพุมเรียง ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมเจ้าท่า (ผู้ฟ้องคดี) เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ สำนักงาน การขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินคดีอาญา กับผู้ถูกฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้วไม่ได้โต้แย้งคัดค้านและมีได้ปฏิบัติ ตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีตลอดจนบริวาร ของผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากคลองพุมเรียงและปรับสภาพพื้นที่ทางน้ำสาธารณะ ให้คืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอนโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติโดยการยอมรับของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเจ้าของอาคารโดยได้ปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในคลองพุมเรียงอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีจริง การกระทำ



ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำสั่ง แต่เมื่อครบกำหนดเวลาไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านหรือปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากคลองพุมเรียงและปรับสภาพพื้นที่ทางน้ำสาธารณะ

^{๗-๘} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุ ลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่ต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอน หรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้น ใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่า ได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอน ตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ในกรณีที่เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งศาลตามวรรคสามให้เจ้าท่าใช้ความระมัดระวังตามควร แก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากเจ้าท่าไม่ได้ และเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายตามวรรคสี่ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่า กำหนดตามควรแก่กรณี หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมนำวัสดุที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนออกจากอาคารหรือสิ่งอื่นใดส่วนที่มีการรื้อถอนออกขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่น เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นให้นำไปชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าได้จ่ายไปในการจัดการรื้อถอน และค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๑๘ และถ้ามีเงินเหลือจากการชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เจ้าท่าเก็บรักษาไว้ เพื่อคืนให้กับเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนภายในหนึ่งปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ แล้ว เจ้าท่าจะออกใบอนุญาต ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ

ให้คืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอนโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

อนึ่ง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยที่พิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตใน พ.ศ. ๒๕๒๓ ก่อนที่มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ แต่เมื่อสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีมิได้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ข้อ ๔ ลักษณะของอาคารและการล่งน้ำที่พึงอนุญาตได้ มีดังต่อไปนี้

(๑) ท่าเทียบเรือ

ก. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงมีช่องโปร่งระหว่างเสาไม่น้อยกว่า ๓ เมตร
ข. พื้นท่าเทียบเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องมีลักษณะเป็นแผ่นคอนกรีตปิดทึบตลอด ให้มีช่องว่างเพื่อให้แสงแดดส่องผ่านถึงพื้นน้ำได้ และไม่มียี่งอสิ่งก่อสร้างอื่นใดบนพื้นท่าเทียบเรือ นอกจากสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นอันเป็นส่วนประกอบของท่าเทียบเรือนั้น

ค. ปลายสุดของท่าเทียบเรือต้องไม่เกินแนวน้ำลึกหน้าท่าเมื่อน้ำลงต่ำสุด ลึกกว่าอัตราकिनน้ำลึกเต็มที่ของเรือที่เข้าเทียบท่าตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงขนาดเรือและลักษณะภูมิประเทศแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของความกว้างของแม่น้ำ

ง. ต้องสร้างตามแนวเขตที่ดินที่ผู้ขออนุญาตมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นแนวตรงยื่นจากฝั่ง

จ. ท่าเทียบเรือที่ผ่านชายหาดต้องไม่ปิดกั้นการที่ประชาชนจะใช้สอย หรือเดินผ่านชายหาด

(๒) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ

ก. สะพานปรับระดับต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับโป๊ะเทียบเรือ มีราวลูกกรงที่แข็งแรงทั้งสองด้าน และความลาดชันของสะพานต้องไม่มากกว่า ๑:๒ เมื่อน้ำลงต่ำสุด

ข. โป๊ะเทียบเรือต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรง ทนทาน และมีความปลอดภัยมีอัตราการลอยตัวสูงโดยเมื่อรับน้ำหนักสูงสุดแล้วพื้นของโป๊ะเทียบเรือต้องอยู่สูงจากระดับน้ำไม่น้อยกว่า ๔๐ เซนติเมตร และมีราวลูกกรงที่แข็งแรงทุกด้าน ยกเว้นด้านที่เรือเทียบและส่วนที่ติดกับสะพานปรับระดับ

(๓) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง

ก. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลง

ข. ต้องมีความสูงและความกว้างของช่องลอดใต้สะพานตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๔) ท่อหรือสายเคเบิล

ก. การวางท่อหรือสายเคเบิลผ่านชายหาดของทะเลหรือชายตลิ่ง ต้องฝังท่อหรือสายเคเบิลใต้พื้นดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร โดยมีให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของท่อหรือสายเคเบิลพ่นขึ้นมาเหนือพื้นดิน

ข. การปักเสาไฟฟ้าพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าหรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และการปักเสา วางท่อน้ำประปาหรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้ปักเสาให้ชิดแนวขอบฝั่งมากที่สุด เพื่อมิให้เกิดขวางทางเดินเรือ

(๕) เขื่อนกั้นน้ำเซาะ

ก. ต้องมีรูปแบบที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่องน้ำ ตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง

ข. ต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรงและอยู่ในแนวฝั่งเดิมมากที่สุด หากมีส่วนที่ยื่นเข้าไปในน้ำให้มีเฉพาะส่วนที่จำเป็น



ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่มีลักษณะเป็นอาคารบ้านพักอาศัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอาจเสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมายและยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต่อเจ้าท่าเป็นการเฉพาะรายได้ตามข้อ ๕^{๑๐} ประกอบกับข้อ ๑๓^{๑๑} ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน แต่การยื่นคำขอดังกล่าวจะต้องกระทำภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๗ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเสียค่าปรับและยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารตามที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าสามารถยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าท่าให้ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำลำน้ำได้เนื่องจากเป็นการยื่นคำขออนุญาตเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับแล้ว

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า คำสั่งให้เรือถอนดังกล่าวลงนามโดยเจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ รักษาราชการแทนหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี ไม่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า คำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ ข้อ ๒ กำหนดโดยมีสาระสำคัญว่า มอบหมายให้เจ้าท่าภูมิภาคและเจ้าท่า

ค. ความลาดชันของเขื่อนกันน้ำเขาจะไม่เกิน ๑:๓ โดยแนวสันเขื่อนด้านบนต้องอยู่ที่แนวกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน สำหรับบริเวณลำน้ำที่แคบหรืออาจเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ เขื่อนต้องมีลักษณะตั้งตรงและไม่มีความลาดชันยื่นออกมา

(๖) คานเรือ

แนววางรองรับเรือต้องยาวยื่นจากฝั่งเพียงพอที่จะชกลากเรือขนาดใหญ่ที่สุดที่คานเรือนั้นจะสามารถรับซ่อมทำได้ในเวลาน้ำลงต่ำสุด

(๗) โรงสูบน้ำ

ก. โรงที่ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ต้องอยู่บนฝั่งหรืออยู่ใกล้ฝั่งมากที่สุด

ข. การต่อท่อสูบน้ำ เมื่อต่อเชื่อมกับเครื่องสูบน้ำแล้วต้องวางขนานกับแนวเสาของโรงสูบน้ำจนถึงพื้นดินแล้วจึงวางนอนไปตามแนวพื้นดินใต้น้ำ และปลายท่อต้องอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำลงต่ำสุดไม่น้อยกว่า ๑ เมตร

^{๑๐-๑๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ข้อ ๕ เจ้าท่าอาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ไม่มีลักษณะตามข้อกำหนดในข้อ ๔ เป็นการเฉพาะรายได้ และเมื่อเจ้าท่าได้อนุญาตแล้วให้ประกาศลักษณะของอาคารหรือลักษณะของการล่วงล้ำลำน้ำนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตต่อไปได้

ข้อ ๑๓ ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ถ้าได้เสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมายและได้ยื่นคำขออนุญาตภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้เจ้าท่าพิจารณาอนุญาตได้โดยมิให้นำข้อ ๖ และข้อ ๗ (๒) มาใช้บังคับ แต่ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะหรือสภาพเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรืออาจทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม เจ้าท่าจะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือถอน ปรับปรุงหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นก่อนก็ได้

ภูมิภาคสาขา เป็นเจ้าทำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และให้มีอำนาจหน้าที่ เฉพาะภายในขอบเขตซึ่งรวมทั้งอำนาจตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ดังนั้น กรณีที่เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นในภูมิภาค จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้เจ้าทำภูมิภาค และเจ้าทำภูมิภาคสาขาในฐานะเป็นเจ้าทำในการออกคำสั่งดังกล่าว ในกรณีนี้หัวหน้าสำนักงาน การขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี จึงเป็นผู้รับมอบอำนาจและมีอำนาจในการออกคำสั่ง ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ รักษาราชการแทนหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี ลงนามในคำสั่งพิพากษา จึงเป็นการลงนามในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติ องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พนักงานอัยการ มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดี แทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการ ส่วนภูมิภาคในศาล... ดังนั้น การที่หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๔ สาขาสุราษฎร์ธานี ในฐานะเจ้าทำตามข้อ ๒ และมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๒.๑๖ ของคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ มอบอำนาจให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแทน จึงเป็นไปตาม เงื่อนไขแห่งการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากคลองพุมเรียง ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้จัดให้มีการรื้อถอนโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒/๒๕๕๙)

๒.๒ การส่งเสริมการพาณิชย์นาวี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การคมนาคมและการขนส่งทางอากาศ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๑๓

คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

๑. การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑.๑ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การบุกรุกเข้าไปครอบครอง แผ้วถางป่า และก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในบริเวณที่ดินที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติภายหลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว โดยไม่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ จึงชอบที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกดำเนินการทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติได้

สรุปข้อเท็จจริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๒๓ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเขาพระฤๅษีและป่าเขาบ่อแร่ แปลงที่สอง ในท้องที่ตำบลเขาโจด ตำบลนาสวน ตำบลด่านแม่แฉลบ และตำบลหนองเป็ด อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลหนองรี อำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาพระฤๅษีและป่าเขาบ่อแร่ ในท้องที่ตำบลชะแล ตำบลท่าขนุน ตำบลหินลาด ตำบลลิ้นถิ่น อำเภอทองผาภูมิ ตำบลเขาโจด ตำบลนาสวน ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลไทรโยค อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยกำหนดให้ราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในที่ดินดังกล่าวต่อไปได้ แต่ห้ามโอนขาย หรือเปลี่ยนผู้ครอบครอง หลังจากนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๓ (บ้านโป่ง) ได้ดำเนินการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ในบริเวณพื้นที่บ้านไกรเกรียง หมู่ที่ ๓



ตำบลเขาโจด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ตามโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จำนวน ๒ แปลง คือ แปลงสำรวจหมายเลข CN ๑๕ และ CN ๑๖ และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๕ สำนักบริหารพื้นที่ ๓ ได้ดำเนินการตรวจสอบรังวัดแปลงที่ดินดังกล่าวของราษฎรที่ได้แจ้งการสำรวจถือครองที่ดินไว้เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่ปรากฏว่ามีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแจ้งการสำรวจการถือครองพื้นที่และไม่มีผลการตรวจสอบรังวัดที่ดินแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับแจ้งจากพลเมืองดีว่ามีผู้บุกรุกปลูกสร้างบ้านและสิ่งก่อสร้างบนที่ดินของอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ จึงได้ดำเนินการตรวจสอบและพบว่า มีการบุกรุกแผ้วถางป่าใหม่จำนวน ๒ จุด จุดแรกตรวจพบสิ่งปลูกสร้างในที่ดินจำนวน ๔ หลัง โดยมีเนื้อที่ถูกบุกรุกประมาณ ๔ ไร่ จุดที่สองตรวจพบสิ่งปลูกสร้างในที่ดินจำนวน ๑ หลัง โดยมีเนื้อที่ถูกบุกรุกประมาณ ๓ งาน และเมื่อตรวจสอบเพิ่มเติมพบว่า สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงได้ทำการตรวจยึดที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าวและติดป้ายแสดงเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบลด่านแม่ฉลวยเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ สั่งให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกพื้นที่ดังกล่าว ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวโดยปราศจากเหตุอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเสียเอง โดยบุคคลที่บุกรุกอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปจากการดำเนินการนั้นเป็นเงินจำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า ตนซึ่งเป็นราษฎรในหมู่บ้านบริเวณดังกล่าวได้บุกเบิกทำกินในที่ดินพิพาทมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์และที่ดินพิพาทอยู่ในพื้นที่เขตผ่อนปรนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งฉบับพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับว่า ตนเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่ได้อ้างว่า ที่ดินพิพาทเดิมเป็นของนาย น. สามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้เข้ามาทำประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนพื้นที่ดังกล่าวจะถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์



หลังจากนั้น นาย น. จึงได้แบ่งที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นบุตรสาว และแบ่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นน้องชายของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าครอบครองทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่าป่าไม้เขตบ้านโป่งเคยมาตรวจสอบรังวัดที่ดินของราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้นำเสาปูนจำนวน ๒๐ ต้น มาปักเพื่อกันแนวเขตที่ดินทำกินของราษฎรออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ รวมทั้งกำหนดจุดที่ตั้งของหลักเขตแต่ละต้นไว้ในแผนที่ทางอากาศโดยมีผู้ใหญ่บ้านไกรเกรียงและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อรับรองไว้ ซึ่งหลักเขตต้นที่ ๒๐ อยู่เลยทางเข้าที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสามประมาณ ๓๐๐ เมตร จึงเป็นการรับรองว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตผ่นผันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่จากการตรวจสอบรายชื่อบุคคลที่ปรากฏอยู่ในแปลงสำรวจหมู่บ้านเกรียงไกร หมู่ที่ ๓ ตำบลเขาโจด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๓ (บ้านโป่ง) ตามการร้องขอของสถานีตำรวจภูธรตำบลด่านแม่ฉลวย ไม่พบรายชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และนาย น. แจ้งการถือครองพื้นที่ป่าไม้ในแปลงสำรวจดังกล่าวแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากรายงานผลการแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศที่ดินพิพาทซึ่งดำเนินการโดยใช้แผนที่ภูมิประเทศลำดับชุด L๗๐๑๗ มาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ รางที่ ๔๘๓๘ IV และภาพถ่ายทางอากาศต่างช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๙ พ.ศ. ๒๕๓๗ และช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งอ่านแปลโดยผู้เชี่ยวชาญการแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปรากฏว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และ พ.ศ. ๒๕๒๙ บริเวณที่ดินพิพาทที่ถูกตรวจยึดทั้ง ๒ แปลง ยังมีสภาพเป็นป่าผลัดใบเต็มทั้งพื้นที่ ไม่พบร่องรอยการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว แต่จากภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๕ พบว่า บริเวณทางด้านทิศตะวันตกของที่ดินแปลงที่ ๑ มีร่องรอยการทำประโยชน์ปลูกพืชไร่ ส่วนที่ดินแปลงที่ ๒ มีสภาพเป็นป่าผลัดใบทุติยภูมิ จากหลักฐานรายงานผลการแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ หลังประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์มาแล้วถึง ๕ ปี ที่ดินพิพาททั้ง ๒ แปลงยังคงมีสภาพเป็นป่าผลัดใบ ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้าง นอกจากนี้ เมื่อนำข้อมูลที่ตั้งของที่ดินพิพาทจากบันทึกการตรวจยึดที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ฉบับลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ มาพิจารณาประกอบกับรายงานผลการแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศที่ดินพิพาทที่อ่านแปลโดยผู้เชี่ยวชาญการแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปรากฏว่า ที่ดินพิพาททั้ง ๒ แปลง อยู่นอกแปลงสำรวจหมายเลข CN ๑๖ ซึ่งเป็นพื้นที่เขตผ่นผันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิใช่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำกินในที่ดินพิพาทตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามบุกรุกเข้าไปในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ทำการแผ้วถางป่าและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินพิพาท



ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารทำให้เสื่อมเสียสภาพป่า จึงเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) และ (๑๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ข้อ ๒.๑ (๙)^๓ ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๒๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ในการออกคำสั่ง ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ

^๑ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖

ข้อ ๒ แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

๒.๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) นักวิชาการป่าไม้ เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ เจ้าพนักงานป่าไม้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติ ผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่ง เสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการ เสียเองนั้น



ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจะเข้าดำเนินการเอง โดยกลุ่มบุคคลที่บุกรุกอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๘/๒๕๔๘)

การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไปใช้ก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว หรือศาลาประชาคม แม้จะมีวัตถุประสงค์เป็นการปลูกสร้างเพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ก็ห้ามมิให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลุดพ้นจากหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดินดังกล่าวและมิได้ดำเนินการเพื่อให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๔๙๐ เลขที่ ๒๒๙๔๘ และเลขที่ ๒๔๔๑๔ ซึ่งตั้งอยู่หมู่บ้านเกษร หมู่ที่ ๑๕ ตำบลศิลา อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ต่อมา ราษฎรในหมู่บ้านดังกล่าวได้มีมติให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารตลาดชุมชน หอกระจายข่าวและศาลาประชาคมหรือศาลาอเนกประสงค์บนที่ดินสาธารณประโยชน์หนองซอแงในบริเวณพื้นที่ส่วนที่คั่นอยู่ระหว่างที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับถนนทางหลวงจังหวัดสายขอนแก่นหนองหิน (ถนนกสิกรทุ่งสร้าง) หลังจากมีการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า การก่อสร้างอาคารร้านค้าและศาลาอเนกประสงค์ในพื้นที่พิพาทปิดกั้นด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและกีดขวางทางเข้าออกตามปกติ รวมทั้งมีผู้ประกอบการค้าส่วนหนึ่งปล่อยน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว โดยขอให้คงสภาพความเป็นถนนสัญจรดั้งเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือสั่งการให้ทางหลวงชนบทจังหวัดขอนแก่นและนายอำเภอเมืองขอนแก่นตรวจสอบข้อเท็จจริงและประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับ ยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และถือปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ทำให้ประโยชน์ในการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีต้องลดลง และให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริเวณที่ดินพิพาทที่มีการปลูกสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว และศาลาอเนกประสงค์ เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีการออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๓๓๗๕/๒๕๑๔^๖ ไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลใดบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ใดฝ่าฝืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๖๘ (๘)^๗ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และข้อ ๕ (๒)^๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแม้ว่าการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว และศาลาอเนกประสงค์ในที่ดินพิพาท จะไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ในการใช้สอยที่ดินของตน ทั้งยังมีวัตถุประสงค์เป็นการปลูกสร้างเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม มิใช่บุกรุกไปปลูกสร้างเพื่อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยมีขอบเป็นการส่วนตน และบทบัญญัติมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จะได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่การเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หาได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลุดพ้นจากหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในการสั่งให้หรือถอนอาคารออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังมีหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการเพียงตรวจสอบพื้นที่พิพาทแล้ว รายงานต่อนายอำเภอเมืองขอนแก่นว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ยังคงปล่อยให้ผู้บุกรุกเข้าไปแสวงหาประโยชน์ปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณประโยชน์พิพาทโดยมิได้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมิได้ดำเนินการให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

(๒) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายดิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

จากหลักฐานภาพถ่ายบริเวณที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างส่งต่อศาลปรากฏว่า มีการปลูกสร้างเพิงร้านค้าและร้านอาหาร ซิดติดกัน ทั้งยังมีห้องน้ำและอุปกรณ์การซักล้างอยู่ริมถนนด้านที่ติดกับที่สาธารณประโยชน์พิพาท โดยไม่ปรากฏทางระบายน้ำหรือท่อระบายน้ำบริเวณริมถนน และสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี ด้านที่ติดกับอาคารร้านค้ามีลักษณะต่ำกว่าอาคารร้านค้าซึ่งปลูกสร้างอยู่ติดกับไหล่ถนน จึงเชื่อว่าน่าจะมีการปล่อยน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการก่อเหตุรำคาญ ในที่หรือทางสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะออกคำสั่งห้ามไม่ให้ผู้ใดก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งมีหน้าที่ในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการสั่งการ กำชับ หรือแนะนำให้ต้องปฏิบัติเสียก่อน การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียน ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและได้มีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่สาธารณประโยชน์หนองซอของแมวและไหล่ทางถนนกสิกรทุ่งสร้าง รวมทั้งยับยั้งไม่ให้ประชาชนในละแวกใกล้เคียงปล่อยน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๘/๒๕๕๘)

นายอำเภอท้องที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ การที่นายอำเภอท้องที่

^๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้



ดำเนินการกับกรณีที่มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ เพียงประสาธ
องค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์
เท่านั้น และเมื่อผู้บุกรุกไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป ก็ไม่ปรากฏว่านายอำเภอท้องที่
และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการใด ๆ ให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว
ออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ กรณีย่อมถือได้ว่านายอำเภอท้องที่และองค์การบริหาร
ส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว
ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และยังเป็นกรณีที่นายอำเภอท้องที่ละเลยต่อหน้าที่
ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกส่วนหนึ่งด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖
ได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้ง
ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑)
เลขที่ ๓๘/๒๔๙๘ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้นำรังวัดรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑
และราษฎรในพื้นที่ใช้เป็นทางเข้าออกถนนสายเอเชีย และรุกล้ำที่ดินที่มีศาลเจ้าซึ่งราษฎร
ในพื้นที่ร่วมกันก่อสร้างขึ้นตั้งอยู่ ส่วนในการรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓
ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า มีการรังวัดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ทำให้ได้เนื้อที่เพิ่มขึ้นจากเดิม
รวมทั้งมีการก่อสร้างบ้านและรั้วคอนกรีตด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปจดคลองท่อ
สาธารณประโยชน์กีดขวางการใช้เส้นทางเข้าออกไปสู่ถนนสาธารณประโยชน์ จึงร้องเรียน
กรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะกรรมการการ
ได้สั่งการให้นายอำเภอบางปะหัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีตามข้อร้องเรียน
และผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวด้วย ผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ และผลการตรวจสอบ
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ความตรงกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖
ทำการปลูกสร้างบ้านและรั้วคอนกรีตรุกล้ำเข้าไปในเขตคลองท่อสาธารณประโยชน์จริง
ส่วนกรณีทางพิพาทและศาลเจ้าในที่ดินพิพาทนั้น คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ทางพิพาท
มิใช่ทางสาธารณประโยชน์ และศาลเจ้าดังกล่าวเป็นศาลเจ้าที่เจ้าของที่ดินสร้างขึ้นในที่ดินของตนเอง
ไม่ใช่ศาลเจ้าที่ประชาชนทั่วไปมากราบไหว้ร่วมกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ
แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๖ ทราบ เพื่อดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ แต่ยังไม่

การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง กับสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ต่อมา เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ กับที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ เป็นที่ดินแปลงเดียวกันและมีเจ้าของคนเดียวกัน คือ นาย ร. และนาง ท. แต่ต่อมามีทายาทของบุคคลทั้งสองได้ขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ ให้แก่นาย จ. ปู่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ที่ดินของนาย จ. ไม่ติดทางสาธารณประโยชน์ จำเป็นต้องเดินผ่านที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ เพื่อเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง ต่างก็รู้หรือควรรู้ว่าทางเดินดังกล่าวอยู่ในที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ ประกอบกับปัจจุบันผู้ใช้ทางเดินพิพาทมีเพียงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และบริวารเท่านั้น ทางเดินพิพาทจึงไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์ แต่เป็นทางภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๓๘๗^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา ๑๓๙๐^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันห้ามมิให้เจ้าของภารทรัพย์ประกอบกรรมใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก แต่เนื่องจากได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ว่า ให้กันที่ดินทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และบริวารใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะแทนทางเดินพิพาทในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าของภารทรัพย์ซึ่งภาระจำยอมแต่ต้องเพียงส่วนหนึ่งแห่งภารทรัพย์ดังกล่าว ขอให้ย้ายภาระจำยอมไปยังส่วนอื่นของภารทรัพย์ โดยการย้ายนั้นเป็นประโยชน์แก่ตน แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้ความสะดวกของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินสามยทรัพย์

^{๑๐-๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๘๗ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระจำยอมอันเป็นเหตุให้เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตน หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น

มาตรา ๑๓๙๐ ท่านมิให้เจ้าของภารทรัพย์ประกอบกรรมใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก



ลดน้อยลงตามนัยมาตรา ๑๓๙๒^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ ทวิ^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๕ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่รับรองแนวเขตครบทุกด้าน จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนศาลเจ้าในที่ดินพิพาท ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ศาลเจ้าดังกล่าวเป็นศาลเจ้าสาธารณะหรือกุศลสถาน ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนก็ให้ความเห็นว่า ศาลเจ้าดังกล่าวเจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้บำรุงรักษาซ่อมแซมมาโดยตลอด และไม่มีบุคคลทั่วไปเข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในการทำบุญปีละครั้งที่ชาวบ้านใกล้เคียงจะมาร่วมทำบุญด้วย จึงไม่มีลักษณะเป็นศาลเจ้าสาธารณะที่บุคคลทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน การรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินดังกล่าวตามผลการรังวัดจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

^{๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๙๒ ถ้าภาระจำยอมแต่ต้องเพียงส่วนหนึ่งแห่งการยทรัพย์ เจ้าของทรัพย์นั้นอาจเรียกให้ย้ายไปยังส่วนอื่นก็ได้ แต่ต้องแสดงได้ว่าการย้ายนั้นเป็นประโยชน์แก่ตนและรับเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้ความสะดวกของเจ้าของสามยทรัพย์ลดน้อยลง

^{๑๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔)

พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๙ ทวิ ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้

ในการรังวัด ถ้าปรากฏว่าการครอบครองไม่ตรงกับแผนที่หรือเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับรองแนวเขตแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริงได้ เว้นแต่จะเป็นการสมยอมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ในกรณีที่ไมอาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวางแนวเขตได้ หรือในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวางแนวเขตแล้วแต่ไม่มา หรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่ได้คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้นั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือ ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในกำหนดดังกล่าว และผู้ขอได้ให้คำรับรองว่ามีได้ดำเนินการรังวัดถูกต้องที่ดินข้างเคียงและยินยอมให้แก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริง ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามวรรคสองไปได้โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

การติดต่อหรือการแจ้งผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หากปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนไกล่เกลี่ยโดยถือหลักฐานแผนที่เป็นหลักในการพิจารณา ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง แต่ต้องไม่เป็นการสมยอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย หากตกลงกันไม่ได้ ให้แจ้งกรณีไปฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการฟ้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะสอบเขตโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

ในกรณีผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะให้ตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายของตน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดิน และให้แนบความในวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำการปลูกสร้างบ้านและรั้วกำแพงคอนกรีตรุกล้ำเข้าไปในเขตคลองท่อสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างชัดตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ประธานคณะกรรมการการทราบบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไป มีเพียงหนังสือแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทราบบ เพื่อดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปเท่านั้น ซึ่งจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก็ยังไม่ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปคลองท่อสาธารณประโยชน์ รวมทั้งไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองได้ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่มาตรา ๑๒๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา ๖๘ (๘) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดไว้ และโดยที่มาตรา ๖๕ (๔)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบมาตรา ๙๐^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี

^{๑๔} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยวดองเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖๒

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

มาตรา ๖๕ นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

^{๑๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ



ที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการด้วย กรณีจึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอีกส่วนหนึ่งด้วย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำคลองท่อสาธารณประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๔/๒๕๕๙)

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปล่อยทิ้งให้เป็นที่ยึดครองสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินส่วนดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเจ้าของยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ คงครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งให้กลายเป็นที่ยึดครองสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเจ้าของที่ดินยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าวด้วยการก่อสร้างพังกันตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะ ย่อมถือไม่ได้ว่าที่ดินส่วนนั้นได้กลายเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสันโป่ง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และในฐานะที่เป็นตัวแทนชุมชนตำบลสันโป่ง อ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นาย พ. ได้ดำเนินการก่อสร้างพังกันตลิ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งในขณะเดียวกันได้มีผู้ร้องเรียนต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่ามีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำแม่น้ำปิง ทำให้แม่น้ำตื้นเขินและกระแสน้ำ

ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

ไหลเปลี่ยนทิศทาง เป็นเหตุให้ที่ดินในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามพังทลาย มีน้ำกัดเซาะถนนพังบางส่วน สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่พักอาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว แต่หลังจากมีการร้องเรียน นาย พ. ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นไปยื่นขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งในบริเวณที่ดินของตน ต่อมา ทางราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผนังกันตลิ่งได้ก่อสร้างในเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินของนาย พ. มิได้มีการก่อสร้างรุกล้ำแม่น้ำปิง และได้มีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วแล้ว ส่วนกรณีการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ตรวจสอบแบบแปลนการก่อสร้างผนังกันตลิ่งของนาย พ. และในเวลาต่อมา ส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วได้เสนอบันทึกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า การขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งของนาย พ. ไม่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งให้แก่ นาย พ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อที่ดินของนาย พ. พังลงไปแม่น้ำปิง ที่ดินดังกล่าวยอมตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปล่อยให้ นาย พ. ก่อสร้างผนังกันตลิ่งล่วงล้ำแม่น้ำปิงโดยไม่ทำการรื้อถอน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างผนังกันตลิ่งรุกล้ำทางน้ำสาธารณะ ทั้งยังเป็นการออกใบอนุญาตภายหลังจากที่นาย พ. เริ่มทำการก่อสร้างผนังกันตลิ่งไปก่อนแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งให้เอกชนที่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำแม่น้ำปิง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปล่อยให้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเจ้าของยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งให้กลายเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย พ. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ติดกับแม่น้ำปิง และได้สร้างศาลาริมน้ำในที่ดินดังกล่าว ต่อมาเกิดอุทกภัยน้ำท่วมที่ดินทำให้น้ำกัดเซาะจนศาลาริมน้ำทรุดตกลงไปในแม่น้ำปิง แต่นาย พ. ก็ยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทด้วยการก่อสร้างผนังกันตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะที่ดินพิพาท มิได้ทอดทิ้งที่ดินโดยปล่อย



ให้เป็นทางน้ำหรือทางสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินพิพาทในส่วนของน้ำกั้นเขาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การก่อสร้างผนังกันตลิ่งในพื้นที่บริเวณนั้น จึงเป็นการก่อสร้างในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินและไม่เป็นสิ่งล่วงล้ำนำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการสั่งให้รื้อถอนผนังกันตลิ่งดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการรื้อถอนผนังกันตลิ่งของนาย พ. จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีการออกใบอนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างผนังกันตลิ่งในที่ดินพิพาทนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย พ. ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งในที่ดินซึ่งตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ พร้อมแนบเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานดังกล่าวและประสานสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต รวมทั้งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดออกไปตรวจสอบสถานที่ที่ขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แล้วเห็นว่าการก่อสร้างผนังกันตลิ่งที่พิพาทเป็นการก่อสร้างภายในที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน มิได้เป็นการก่อสร้างล่วงล้ำแม่ลำน้ำปิง ประกอบกับแบบก่อสร้างผนังกันตลิ่งมีความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ นาย พ. และแม้ว่านาย พ. จะเริ่มก่อสร้างผนังกันตลิ่งไปก่อนที่จะได้รับ

^{๑๗} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าว รื้อถอน หรือแก้ไขอาคาร หรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รับรื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



อนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่มีข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ (๓)^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าในกรณีที่ได้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา มีคำสั่งตามมาตรา ๔๑^{๒๑} หรือมาตรา ๔๒^{๒๒} แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่นาย พ. ได้ยื่นคำขอ

^{๑๙-๒๒} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสาร ดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมควบคุมประเภทสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อ ตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวิศวกรตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมาย ว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ออกแบบและคำนวณ อาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น ถูกต้องตามทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบ และคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปรับแจ้งตามแบบ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

ให้นำมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่ใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๑ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ



อนุญาตก่อสร้างพนักกันตลิ่งพร้อมแนบเอกสารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบพิจารณาเอกสาร และสถานที่ก่อสร้างเห็นว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และออกไปอนุญาตก่อสร้างพนักกันตลิ่งให้แก่ นาย พ. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๔/๒๕๕๙)

๑.๒ การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การจัดที่ดินเพื่อประชาชน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๓.๑ กรณีไม่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

๓.๑.๑ กรณีปฏิเสธการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการเช่นว่านี้

(๓) พิจารณาคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจตาม (๑) มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๑ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๑ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๙ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

แม้ผู้ที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวภายหลังจากที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้ว จะได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กรณีก็ไม่ถือว่าเป็นการก่อให้เกิดสิทธิครอบครองแต่อย่างใด และแม้ว่า ผู้รับโอนที่ดินจะซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวเช่นกัน ผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินของผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดเชียงใหม่ สาขาแมริม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๔๒๔ มีชื่อนาย ต. เป็นผู้แจ้งการครอบครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินดังกล่าวมาจาก นาย ต. ต่อมา เจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยมีผู้แทนนายอำเภอและตัวแทนของหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำ สาขาเชียงใหม่ ไปร่วมเป็นพยานตรวจสอบการครอบครองการทำประโยชน์และระวางแนวเขตที่ดิน แต่ไม่ลงชื่อรับรองแนวเขต เนื่องจากเห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตที่ดินเป็นแนวเขตแม่น้ำปิงเก่า และที่ดินแปลงดังกล่าวราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในการตั้งเครื่องสูบน้ำเพื่อการเกษตร ในฤดูปลูกข้าวเหลือง ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดินไปก่อนตามสภาพการครอบครองที่ดิน และเมื่อลงที่หมายในระวางแผนที่ปรากฏว่า ทับแนวเส้นประของแม่น้ำปิง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานขนส่งทางน้ำ สาขาเชียงใหม่ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้ความว่ารูปแผนที่ที่ได้ลงตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่น่าจะมีแนวเขตรุกล้ำแม่น้ำปิงเดิม ทั้งยังมีรอยต่อกับที่ดินแปลงข้างเคียงไม่ชัดเจน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้อำเภอแมริม ตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ และพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งจากผลการตรวจสอบของอำเภอแมริม พบว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินน่าจะเป็นที่แม่น้ำปิงเก่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินอันต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินและได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา



หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีและให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามหลักฐานการแจ้งแบบครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๔๒๔ ต่อมา ได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นการขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙^{๒๔} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปรากฏที่ดินข้างเคียงทิศเหนือจดโฉนดที่ดินเลขที่ที่ดิน ๕๓๑ ทิศใต้จดทางสาธารณประโยชน์และแม่น้ำปิง ทิศตะวันออกจดแม่น้ำปิงและทิศตะวันตกจดทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับที่ดินข้างเคียงที่ปรากฏในหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒๔ และเมื่อพิจารณารูปแผนที่ออกโฉนดที่ดิน (ร.ว. ๙) ประกอบกับการลงที่หมายหรือตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่แล้วปรากฏว่า ด้านทิศตะวันตกของที่ดินติดกับทางสาธารณประโยชน์ ถัดไปเป็นที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งตามรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินที่อยู่ถัดออกไป รวมทั้งรูปที่ดินและเขตติดต่อที่ปรากฏในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว และสภาพที่ดินตามโฉนดที่ดินที่อยู่ถัดไปแล้วเห็นได้ว่า ที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันออกจดแม่น้ำปิงตลอดแนวเขตของที่ดินประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่า น.ส. ๓ ก. หรือโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร กรณีจึงเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับบันทึกถ้อยคำ (ท.ค. ๑๖) ที่ผู้แทนของนายอำเภอแม่ริมในฐานะพยานที่ไปตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและระวางแนวเขตได้ให้ถ้อยคำไว้ สอดคล้องกับผลการตรวจสอบของสำนักงานการขนส่งทางน้ำ สาขาเชียงใหม่ และสอดคล้องกับผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ตามคำสั่งอำเภอแม่ริมที่เห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตที่ดินน่าจะเป็นที่สาธารณประโยชน์แม่น้ำปิงเก่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒๔ ซึ่งนาย ต. แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๘ เดิมเป็นแม่น้ำปิง แต่ต่อมาได้ขึ้นเนินหมดสภาพการเป็นแม่น้ำปิง

^{๒๔} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย



เนื่องจากแม่น้ำปิงเปลี่ยนทางเดิน และโดยที่แม่น้ำปิงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การโอนจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามที่มาตรา ๑๓๐๕^{๒๕} แห่งประมวลกฎหมายข้างต้นกำหนดไว้ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายดังกล่าว การที่นาย ต. แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคสาม^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ นาย ต. จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ฉะนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนจากนาย ต. ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน จึงไม่มีสิทธิขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยข้อพิจารณาอย่างเดียวกันกับการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐๖/๒๕๕๘)

การขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) นอกจากบุคคลที่ยื่นคำขอจะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองหรือเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจาก

^{๒๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^{๒๖} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วรรคสอง (ยกเลิก)

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^{๒๗} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย



ผู้ซึ่งมีหลักฐานดังกล่าวแล้ว ที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินยังต้องเป็นที่ดินแปลงเดียวกับ ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐาน และเป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายด้วย ซึ่งในการพิจารณาว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือไม่ ต้องพิจารณาเปรียบเทียบ จากตำแหน่งที่ตั้งแปลงที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินและที่ดินข้างเคียง สภาพที่ดิน จำนวน เนื้อที่ ตลอดจนผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอยกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นครราชสีมา สาขาปากช่อง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๖ หมู่ที่ ๕ ตำบลกลางดง ซึ่งผลการรังวัดปรากฏว่า ไม่สามารถยืนยันได้ว่าที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดเป็นที่ดินแปลงเดียวกับ ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ส.ค. ๑ ดังกล่าว คณะกรรมการได้ตรวจสอบ และสอบสวนผู้เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดที่ดินไม่ตรงตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จัดทำภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๙๖ ส่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญอ่าน แปล และตีความเพื่อพิสูจน์ร่องรอยการทำประโยชน์ ต่อมา กรมที่ดินได้มีหนังสือส่งผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศบริเวณตำแหน่งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอยกโฉนดที่ดิน ความว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๙๖ ที่ดินพิพาทไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ที่ดินมีสภาพเป็น พื้นที่ป่าไม้เต็มทั้งแปลง ขณะที่ภาพถ่ายทางอากาศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ และปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์เป็นพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งยกเลิก คำขอยกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำอุทธรณ์และตรวจสอบทะเบียนการครอบครองที่ดินแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งส่งคำอุทธรณ์ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินข้างเคียงของที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ กับที่ดินข้างเคียงแปลงที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน อีกทั้ง หลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ ระบุว่านาย ฟ. ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินแจ้งว่าตนเป็นผู้ก่อสร้างที่ดิน ด้วยตนเองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๙๐ ด้วยการทำไร่ แต่ผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่าย ทางอากาศปี พ.ศ. ๒๕๙๖ พบว่า บริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ และมีพยานผู้สูงอายุให้ถ้อยคำว่าเดิมพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพ เป็นป่ารก จึงเชื่อว่าในปี พ.ศ. ๒๕๙๘ ไม่มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี นำรังวัดออกโฉนดที่ดินมาก่อน ประกอบกับผลการตรวจสอบทะเบียนการครอบครองที่ดิน ระบุวงรูปถ่ายทางอากาศ และระวางออกโฉนดที่ดินตำแหน่งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ไม่ถูกต้องตรงกับแบบ ส.ค. ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน จึงมีคำวินิจฉัย



ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินข้างเคียงตามหลักฐาน ส.ค. ๑ กับที่ดินข้างเคียงในการรังวัด ออกโฉนดที่ดินมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน ประกอบกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอลงโฉนดที่ดิน มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองย่อมได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกเลิกคำขอลงโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มาใช้เป็นหลักฐานในการยื่นคำขอลงโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าเป็นผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากนาย พ. ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน จึงเป็นกรณีการยื่น คำขอลงโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบทะเบียนการครอบครองที่ดิน หมู่ที่ ๕ ตำบลกลางดง พบว่ากลุ่มที่ดิน บริเวณดังกล่าวมีผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน จำนวน ๑๕ แปลง โดยมีการนำหลักฐาน ส.ค. ๑ ไปออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินแล้ว จำนวน ๑๑ แปลง ส่วนระวางรูปถ่าย ทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินตามแบบ ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ หมู่ที่ ๕ ตำบลกลางดง ของผู้ฟ้องคดี เป็นระวางว่างที่ยังไม่มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใด ๆ และเป็นระวางที่มีการขีดเขตป่า ระบุเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เต็มทั้งระวาง รวมทั้งมีตำแหน่งแปลงที่ดินตั้งอยู่ในระวาง รูปถ่ายทางอากาศและระวางออกโฉนดที่ดินคนละแผ่นระวางกับกลุ่มที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ หมู่ที่ ๕ แปลงอื่น ๆ โดยมีระยะห่างกันประมาณ ๒ กิโลเมตร ถึง ๓ กิโลเมตร ประกอบกับ ปรากฏผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญ กรมที่ดิน ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอลงโฉนดที่ดินมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่มีร่องรอย การทำประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับคำให้การของพยานผู้สูงอายุที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ตรวจสอบตำแหน่ง ส.ค. ๑ ว่า เดิมพื้นที่พิพาทมีสภาพเป็นป่ารก และเริ่มมีการทำประโยชน์ ในที่ดินเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ขณะที่แบบ ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ ระบุว่า นาย พ. ได้ก่อสร้าง ที่ดินด้วยการทำไร่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเห็นได้ว่า หากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดเป็นแปลง เดียวกับที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ ย่อมต้องปรากฏสภาพของที่ดินพิพาทในภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่า มีลักษณะเป็นพื้นที่เพาะปลูก แต่กลับปรากฏสภาพที่ดินในภาพถ่ายทาง อากาศปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่า มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าไม้ และตั้งอยู่ห่างออกไปจากกลุ่มที่ดิน ส.ค. ๑ หมู่ที่ ๕ แปลงอื่น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วที่ดินในท้องที่เดียวกันควรมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณ ใกล้เคียงกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งการกำหนดตำแหน่งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัด



ออกโฉนดที่ดินลงในระวางที่ใช้ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและภาพถ่ายทางอากาศว่าไม่ถูกต้อง กรณีจึงฟังได้ว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินมีใช้ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐาน แม้ผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๕๑๐ และปี พ.ศ. ๒๕๑๙ จะปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทว่าเป็นพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ ก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลับกลายเป็นที่ดินตามแบบ ส.ค. ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาใช้เป็นหลักฐาน ในการออกโฉนดที่ดินได้ ทั้งนี้ การอ้างถ้อยคำของพยานบุคคลที่เคยให้ถ้อยคำรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ มาจากผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองยอมไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานเอกสารข้างต้น และเมื่อที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินมีใช้ที่ดินตามตำแหน่งของ ส.ค. ๑ เลขที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทที่จะได้รับความคุ้มครองเพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินกับระวางรูปถ่ายทางอากาศและระวางออกโฉนดที่ดิน พร้อมกับจัดให้มีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศตามข้อ ๔ (๑)^{๒๘} แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๒^{๒๙} แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วเห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่ตรงตามแบบ ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐาน และมีคำสั่งยกเลิกคำขอรังวัด

^{๒๘} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๔ การตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ส.ค. ๑ นอกจากต้องดำเนินการตามระเบียบคำสั่งและหนังสือเวียนที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องนี้ไว้แล้ว ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้อย่างเคร่งครัด โดยเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับ ส.ค. ๑ หรือไม่ หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปให้บันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่ามีความเกี่ยวข้องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ใน ส.ค. ๑ อย่างไร โดยตรวจสอบกับระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศที่มีใช้ในราชการในพื้นที่นั้น

^{๒๙} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๒ เมื่อเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตรงตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่ผู้ขอนำมาแสดงเป็นหลักฐาน และเป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจไม่ตรงตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่ผู้ขอนำมาแสดงเป็นหลักฐาน ให้จังหวัดส่งเรื่องไปยังกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบเรื่องที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรายนั้น หากมีกรณีที่จะต้องอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศให้จังหวัดจัดส่งภาพถ่ายทางอากาศครั้งแรก พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กรมที่ดินดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศต่อไป

ออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียอมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙/๒๕๕๙)

ที่ดินแปลงใดจะพ้นสภาพจากการเป็นที่ชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึงจะต้อง ได้รับความว่าที่ดินแปลงนั้นตามปกติน้ำท่วมไม่ถึงตลอดไป มิใช่เพียงปีใดปีหนึ่งหรือบางปี เท่านั้น เมื่อกรณีปรากฏว่าที่ดินพิพาทมีน้ำท่วมไม่ถึงเพียงบางปี ย่อมถือว่าที่ดินพิพาท มีสภาพเป็นที่ดินชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึง อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประกอบมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ มิใช่ที่งอกของที่ดินริมตลิ่ง เจ้าของที่ดินริมตลิ่งย่อมไม่ได้รับความ รับรองหรือคุ้มครองในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท และไม่อาจนำที่ดิน พิพาทไปขออนุญาตที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาต โฉนดที่ดินในส่วนดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๓๔๙๔ ซึ่งด้านทิศเหนือของที่ดินติดแม่น้ำกกตลอดแนวและได้เกิดที่งอกจากการตกตะกอน ตามธรรมชาติในบริเวณนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงยื่นคำขออนุญาตที่ดินในส่วนของที่งอก ดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นที่งอกจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๓๔๙๔ ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้มีการตรวจเจาะ พิสูจน์ชั้นดินจากหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะและเป็นกลางเพื่อนำผลการเจาะตรวจพิสูจน์ ชั้นดินมาประกอบการพิจารณา และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้ศูนย์อุทกวิทยาเชียงราย ตรวจสอบพร้อมทำรายงานว่า พื้นที่ดังกล่าวมีระดับน้ำขึ้นลงในรอบปีย้อนหลังไป ๑๐ ปี ว่าน้ำท่วมถึงหรือไม่ อย่างไร และเป็นที่งอกตามธรรมชาติหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการ ให้ศูนย์วิทยาศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ตรวจพิสูจน์ชั้นดินด้วยวิธีการศึกษาข้อมูลเอกสารจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและรูปแผนที่ รวมทั้ง ดำเนินการสำรวจภาคสนามโดยการศึกษาภูมิประเทศ สภาพธรณีวิทยา ธรณีวิทยาชั้นฐาน บริเวณพื้นที่ที่ขออนุญาตที่ดินและบริเวณใกล้เคียง ตลอดจนทำการขุดหลุมสำรวจด้วยรถขุด แบ็คโฮเพื่อตรวจพิสูจน์ชั้นดิน ผลการตรวจพิสูจน์พบว่า พื้นที่ที่ขออนุญาตที่ดินดังกล่าว เป็นที่งอกที่เกิดจากการตกตะกอนตามธรรมชาติจากแม่น้ำกก โดยมีได้มีการถมปรับพื้นที่ หรือกระทำการใด ๆ เพื่อเพิ่มเนื้อที่ที่ดิน ส่วนผลการตรวจสอบระดับน้ำขึ้น-ลงในรอบ ๑๐ ปีย้อนหลัง โดยศูนย์สำรวจอุทกวิทยาที่ ๕ (เชียงราย) พบว่า ระดับดินเดิมของโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๓๔๙๔



มีค่าระดับดินเดิมเฉลี่ยประมาณ ๓๘๘.๙๒๓ ม.รทก. และน้ำจะเริ่มท่วมที่ดินเมื่อระดับน้ำที่สถานีอุทกวิทยาน้ำแม่กกที่สะพานเชียงรายได้ระดับที่ ๓ เมตร (๓๘๘.๘๔๙ ม.รทก.) แต่ปัจจุบันกรมชลประทานได้ถมคันดินสูงจากดินเดิมประมาณ ๑.๕๐ เมตร หลังจากนั้น จังหวัดเชียงราย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อพิจารณากรณีการยื่นคำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติว่าข้อเท็จจริงน้ำอาจจะท่วมถึงที่ดินพิพาท แต่มีคันเขื่อนชลประทานไปขวางทางน้ำไว้และบริเวณที่ออกเดิมเป็นร่องน้ำ เมื่อน้ำเปลี่ยนทิศทางทำให้ท้องทางน้ำขึ้นจนเป็นที่ดินพิพาทเชื่อมติดกับเกาะที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติ ที่ดินพิพาทยอมเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินและไปไต่สวนของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เข้าทำการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำไว้ในพื้นที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้ยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินและไปไต่สวนของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ไม่ได้รับการพิจารณาดำเนินการใด ๆ และเห็นว่าการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามคำขอ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถอนหลักหมุดแนวเขตออกไปจากที่ดินพิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในท้องที่ริมตลิ่งโดยผลของกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐^{๓๐} ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ออกนั้นต้องเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยออกออกจากที่ดินในฤดูน้ำปกติ น้ำจะท่วมไม่ถึง และมีลักษณะอันเป็นส่วนควบกับที่ดินริมตลิ่ง เจ้าของที่ดินริมตลิ่งจึงจะเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายในท้องที่นั้น แต่จากผลการตรวจพิสูจน์ของศูนย์วิทยาศาสตร์คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ พบว่าที่ดินพิพาทเป็นท้องที่ที่เกิดจากการตกตะกอนตามธรรมชาติจากแม่น้ำกก โดยมิได้มีการปรับถมพื้นที่หรือกระทำการใด ๆ เพื่อเพิ่มเนื้อที่ดิน ประกอบกับเมื่อพิจารณาระวางรูปถ่ายทางอากาศในบริเวณพื้นที่พิพาท

^{๓๐-๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๔

ฯลฯ

ฯลฯ

เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น

มาตรา ๑๓๐๘ ที่ดินแปลงใดเกิดท้องที่ริมตลิ่ง ที่ออกยอมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น



ปรากฏว่าเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ บริเวณพื้นที่พิพาทมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของเกาะอยู่กลางแม่น้ำกทางด้านทิศเหนือของที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๓๔๙๔ ระหว่างเกาะดังกล่าวและที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๓๔๙๔ มีทางน้ำของแม่น้ำกผ่านกลาง ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ทางน้ำดังกล่าวได้กลายเป็นผืนดินเชื่อมกันระหว่างเกาะกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๓๔๙๔ นอกจากนี้ ผลการตรวจสอบระดับน้ำขึ้น-ลง ในรอบ ๑๐ ปีย้อนหลัง โดยศูนย์สำรวจอุทกวิทยา ที่ ๕ (เชียงใหม่) ปรากฏว่าระดับดินเดิมของโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๓๔๙๔ มีค่าระดับดินเดิมเฉลี่ยประมาณ ๓๘๘.๗๒๓ ม.รทก. และน้ำจะเริ่มท่วมที่ดิน เมื่อระดับน้ำที่สถานีอุทกวิทยาน้ำแม่กก ที่สะพานเชียงใหม่มีค่าระดับที่ ๓ เมตร (๓๘๘.๘๔๙ ม.รทก.) แต่ปัจจุบันกรมชลประทานได้ถมคันดินสูงจากดินเดิมประมาณ ๑.๕๐ เมตร และข้อมูลระดับน้ำในรอบ ๑๐ ปีย้อนหลังที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบันพบว่า ระดับน้ำสูงสุดของแม่น้ำกมีระดับสูงกว่า ๓ เมตร ซึ่งเป็นระดับที่จะท่วมที่ดินพิพาทหากไม่มีคันดินของกรมชลประทาน แม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะอ้างว่าระดับน้ำสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีระดับน้ำสูงสุดไม่เกิน ๓ เมตร แต่ที่ดินแปลงใดจะพ้นสภาพจากการเป็นที่ชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึงจะต้องได้ความว่าที่ดินแปลงนั้นตามปกติน้ำท่วมไม่ถึงตลอดไปมิใช่เพียงปีใดปีหนึ่งหรือบางปีเท่านั้น กรณีจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทมีสภาพเป็นที่ดินชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึง อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประกอบมาตรา ๑๓๐๙^{๓๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีสภาพเป็นที่งอกออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ได้รับความรับรองหรือคุ้มครองในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่พิพาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งยกเลิกค่าชดเชยโฉนดที่ดินและไปไต่สวนของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำหลักเขตของกรมเจ้าท่าปักในที่ดินพิพาทจึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๒-๒๘๓/๒๕๕๙)

^{๓๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๙ เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่เขื่อนขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

^{๓๓} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย



พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีผลเด็ดขาดตามกฎหมาย เมื่อมิได้มีพระบรมราชโองการของพระองค์ท่านเอง หรืออำนาจเด็ดขาดอื่นใดอันมีเจตนารมณ์ยกเลิกเพิกถอนโดยเฉพาะแล้ว พระบรมราชโองการนั้นย่อมยังมีผลอยู่ เมื่อทรงมีพระบรมราชโองการสงวนหวงห้าม ที่ดินริมฝั่งตำบลสัทธิบและที่ใกล้เคียงตลอดจนเกาะใหญ่่น้อยที่อยู่ริมฝั่งไว้ โดยผู้ใดจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทรงสงวนหวงห้าม จะต้องได้รับพระราชทาน พระบรมราชานุญาตเสียก่อน พระบรมราชโองการดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎหมาย และมีผลทำให้ที่ดินบริเวณที่ทรงมีพระบรมราชโองการเป็นที่ดินสงวนหวงห้าม ซึ่งต่อมา ได้ทรงมีพระบรมราชโองการแบ่งที่ดินดังกล่าวเป็นเขตทรงสงวน โดยให้ผู้ที่ จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตทรงสงวน จะต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ เสียก่อน ดังนั้น บุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนภายหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ โดยที่บุคคลนั้นมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ จึงมิใช่ผู้มีสิทธิ ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ บุคคลดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๔๓๑ ออกเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ มีชื่อนาย จ. บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็น ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน แต่เนื่องจากที่ดิน ดังกล่าวมีแนวเขตติดต่อกับที่ราชพัสดุ (กองเรือยุทธการ) เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดชลบุรี สาขาสัทธิบ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัทธิบ และธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี เพื่อแจ้งให้ไประวางชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินพิพาท เรือโท ส. ผู้รับมอบอำนาจจากกองทัพเรือ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้มาระวางแนวเขตและคัดค้านการรังวัด ที่ดินแปลงพิพาท โดยอ้างว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตที่ราชพัสดุ (กองเรือยุทธการ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัทธิบ กิ่งอำเภอสัทธิบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งแปลง ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด ชลบุรี (กปร. จังหวัดชลบุรี) พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คัดค้านการขออนอก เอกสารสิทธิในที่ดินพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีสิทธิที่จะขออนอกโฉนดที่ดินแปลงพิพาท เนื่องจาก ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อบิดาที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าว โดยบิดาของตน ได้รับโอนมรดกที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นเวลาก่อนที่พระราชกฤษฎีกา



กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัตตหีบ กิ่งอำเภอสัตตหีบ จังหวัดชลบุรี จะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คัดค้านการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี และให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่มาของกฎหมายทั้งปวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ พระบรมราชโองการ พระราชดำรัส พระราชประสงค์ หรือพระราชหัตถเลขา หากมีลักษณะที่ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ พระบรมราชโองการ พระราชดำรัส พระราชประสงค์ หรือพระราชหัตถเลขานั้นย่อมมีสถานะเป็นกฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการ ให้สงวนที่ดินริมฝั่งตำบลสัตตหีบและที่ใกล้เคียง ตลอดจนเกาะใหญ่ที่อยู่ริมฝั่ง โดยกำหนด เขตที่สงวนไว้ให้ทราบ และห้ามมิให้นายทะเบียนที่ดินและกรมการตำแหน่งนาออกโฉนดที่ดิน หรือใบจับจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหนังสือกรรมสิทธิ์ ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด เว้นแต่ผู้ซึ่งได้รับ พระราชทานพระบรมราชานุญาต มีลายพระราชหัตถเลขา หรือหนังสือราชเลขานุการ รับพระบรมราชโองการมาเป็นสำคัญ จึงจะอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า พระบรมราชโองการดังกล่าวมีผลบังคับเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จึงมีสถานะเป็นกฎหมายและมีผลทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวตามที่ทรงมีพระบรมราชโองการ เป็นที่ดินสงวนหวงห้ามตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นต้นมา ต่อมา นายพลเรือเอกกรมหลวงชุมพร เขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือในขณะนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๔๖๕ กราบทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ทูลขอพระราชทานที่ดินในเขตทรงสงวนดังกล่าว ไว้ใช้ในราชการกองทัพเรือ โดยขอแบ่งที่ดินออกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งให้เป็นกรรมสิทธิ์ ของกองทัพเรือ ส่วนที่สองให้เป็นที่ดินที่กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตราษฎรจับจองได้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการลับ ที่ ๒/๒๔๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๔๖๕ ทรงอนุญาตตามคำขอ อันมีผลเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขพระบรมราชโองการฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยตามพระบรมราชโองการฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้กำหนดให้พื้นที่ ที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต ได้แก่ เขตที่หนึ่งเรียกว่า เขตพระราชทาน เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และเขตที่สองเรียกว่า เขตทรงสงวน โดยที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หากผู้ใดจะเข้าครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินเขตทรงสงวนจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อน และโดยที่ พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีผลเด็ดขาด



ตามกฎหมาย เมื่อมิได้มีพระบรมราชโองการของพระองค์ท่านเองหรืออำนาจเด็ดขาดอื่นใด อันมีเจตนารมณ์ยกเลิกเพิกถอนโดยเฉพาะแล้ว พระบรมราชโองการนั้นย่อมยังมีผลอยู่ กรณีจึงเห็นได้ว่า กระบวนการและขั้นตอนในการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เขตทรงสงวนนั้น จะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นได้รับอนุญาตให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน เขตทรงสงวนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามพระบรมราชโองการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๓๑ ตั้งอยู่ในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ มีชื่อนาย ฉ. บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แจ้ง การครอบครอง โดยนาย ฉ. ได้รับมรดกที่ดินพิพาทเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งแม้จะเป็น เวลา ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัตตหีบ กิ่งอำเภอสัตตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๘๐ จะมีผลใช้บังคับ แต่ก็เป็นเวลาภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงมีพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๔๕๗ สงวนหวงห้าม ที่ดินริมฝั่งตำบลสัตตหีบและที่ใกล้เคียง ตลอดจนทั้งเกาะใหญ่ น้อยต่าง ๆ และปรากฏตามคำชี้แจง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอจับจอง ทำประโยชน์ในที่ดินในเขตทรงสงวน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่ดำเนินการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท รวมทั้ง ไม่ปรากฏว่านาย ฉ. ในฐานะผู้ครอบครองเดิมได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทเช่นกัน ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน พิพาทเดิมรวมถึงผู้ฟ้องคดีจึงครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ฉบับดังกล่าวมาใช้ในการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๔^{๓๔} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

^{๓๔} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว



ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คัดค้านการรังวัดที่ดินแปลงพิพาทเนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตที่ราชพัสดุ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คัดค้านการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗๓/๒๕๕๙)

๓.๑.๒ กรณีไม่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินภายในระยะเวลาอันสมควร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒ กรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๒.๑ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง

การใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน เป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องตกอยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ถูกต้องครบถ้วนและรอบด้าน โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอ เพื่อให้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดินนั้นผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว การที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไปโดยที่ไม่ได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้เป็นที่ยุติเสียก่อน จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น



ข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มิใช่ข้อสันนิษฐานโดยเด็ดขาด แม้ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะมีหลักฐาน ที่แสดงว่าตนมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่นำมาใช้ เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน ทำให้ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานดังกล่าว ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน แต่ในการพิจารณาว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิ ในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนา เพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน การครอบครองทำประโยชน์ตามสมควร แก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามความเป็นจริงด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

นาง ช. ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี สาขา ชัยบาดาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๓๐ แต่ในวันทำการรังวัด ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่า นาง ช. นำรังวัดรุกล้ำที่ดิน ที่ตนครอบครองทำประโยชน์และมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ คัดค้าน โดยอ้างว่า นาง ช. นำรังวัดรุกล้ำที่ดินของตนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๖๗ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการ รังวัดได้บันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และนาง ช. ไว้ พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ นำชี้แนวเขตเพื่อจัดทำรูปแผนที่พิพาท ต่อมา ระหว่างการประกาศแจกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง ช. ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ไปยื่นคำคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำการสอบสวนเปรียบเทียบคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งผลปรากฏว่าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า นาง ช. มีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้คัดค้าน จึงมีคำสั่ง ให้ออกโฉนดที่ดินในส่วนพิพาทให้แก่ นาง ช. ตามที่นำรังวัดไว้ และยกเลิกคำคัดค้าน ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐^{๓๔} แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่นาง ช. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลต่อ

^{๓๔} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงาน ที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกัน ได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่ง การไปตามที่เห็นสมควร



สภาพภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๒๘^{๖๖} และมาตรา ๒๙^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินให้ได้ ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินนั้นผู้ยื่นคำขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาจากพยานหลักฐานทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณำบันทึกการสอบสวนเปรียบเทียบ ประกอบความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว มีความเห็นว่า กรณีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๖) ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ทำการสำรวจตามหลักฐานดังกล่าว อีกทั้ง ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอย่างชัดเจน ส่วนกรณีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) ของผู้ฟ้องคดีที่ ๔ นั้น ได้ระบุเนื้อที่ตรงกับเนื้อที่ตามที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๑๐๒๙ จึงเชื่อได้ว่าไม่ใช่หลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ของที่ดินพิพาท สำหรับกรณีโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๖๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตำแหน่งของหลักเขตที่ดินตามที่ปรากฏในรูปแผนที่พิพาทคลาดเคลื่อนไปจากตำแหน่งเดิมตามที่ปรากฏในโฉนดที่ดิน เมื่อนาง ช. มีหลักฐานที่แสดงว่าตนมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๓๐ นาง ช. จึงได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓^{๖๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ประกอบกับนาง ช. มีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งระบุ

^{๖๖-๖๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตาม ความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณีพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

^{๖๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๗๓ ถ้าทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จัดไว้ในทะเบียนที่ดิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียน เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง



เนื้อที่ตรงกับเนื้อที่ของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๓๐ ทั้งยังปรากฏจากพฤติกรรมการของ นาง ช. ที่เมื่อพบเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการบุกรุกที่ดินของตนก็ได้ไปแจ้งต่อผู้ปกครองท้องถิ่น และแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรับฟังว่านาง ช. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทและยังคงสงวนรักษาสิทธิในฐานะเจ้าของที่ดินในปัจจุบัน สิทธิของนาง ช. ดีกว่าของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่นาง ช. พร้อมทั้งยกเลิกคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจะเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสอบสวนเปรียบเทียบยังฟังไม่เป็นที่ยุติว่านาง ช. ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้วหรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว อันจะส่งผลกระทบต่อสถานะในการเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ แม้ว่านาง ช. จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด เนื่องจากการมีสิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องเป็นการยึดถือที่ดินนั้นด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเอง และการโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินสามารถโอนให้แก่กันได้เพียงส่งมอบที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือที่ดินต่อไปตามมาตรา ๑๓๗๗^{๓๙} และมาตรา ๑๓๗๘^{๔๐} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การพิจารณาว่านาง ช. เป็นผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดินพิพาทหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน อีกทั้ง ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามความเป็นจริงด้วย ประกอบกับข้อเท็จจริงตามบันทึกการสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินนาง ช. รับว่า นาง ช. เคยยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทมาแล้วครั้งหนึ่งแต่เนื่องจากมีผู้คัดค้านในการรังวัดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้งดการรังวัด ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งคัดค้านว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจนถึงปัจจุบัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นให้เป็นที่ยุติเสียก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเช่นว่านั้นได้ และพยานหลักฐาน

^{๓๙-๔๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๗๗ ถ้าผู้ครอบครองสละเจตนาครอบครอง หรือไม่ยึดถือ ทรัพย์สินต่อไปไซ้ การครอบครองย่อมสิ้นสุดลง

ถ้าเหตุอันมีสภาพเป็นเหตุชั่วคราวมีมาขัดขวางมิให้ผู้ครอบครองยึดถือ ทรัพย์สินไซ้ ท่านว่าการครอบครองไม่สิ้นสุดลง

มาตรา ๑๓๗๘ การโอนไปซึ่งการครอบครองนั้น ย่อมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง



ที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยเฉพาะระวางภาพถ่ายทางอากาศ ระวางแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ อันเป็นเอกสารราชการก็อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ตั้งแต่ชั้นสอบสวนเปรียบเทียบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ นาง ช. และยกเลิกคำขอคัดค้านการรังวัดการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยอาศัย ข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง ช. และที่ให้ยกเลิกคำคัดค้านการรังวัด ออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗/๒๕๕๙)

๓.๒.๒ การโต้แย้งคำสั่งที่ให้เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การนำที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ของที่ดินแปลงอื่น มาใช้เป็นหลักฐานเพื่อขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทับที่ดิน ป่าชายเลนที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีจึงไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ให้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบ ข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ กับข้อ ๕ และข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ หากมีการออก น.ส. ๓ ก. ในลักษณะต้องห้ามเช่นนี้ ผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ย่อมไม่อาจ กล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะซื้อมาโดยสุจริตและ เสียค่าตอบแทนหรือครอบครองทำประโยชน์มาตลอดก็ตาม ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการเพื่อเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวโดยชอบด้วยมาตรา ๖๑ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท ย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๗๔๑ โดยซื้อมาจากบริษัท ธ. จำกัด ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่า มีการออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๘ แปลง รวมถึง น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ทับที่สาธารณประโยชน์และป่าชายเลน อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนฯ เป็นที่ยุติว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนำ ส.ค. ๑ สำหรับที่ดินแปลงอื่น



มาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ปรากฏว่าที่ดินมีหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร และที่ดินดังกล่าวอยู่ในพื้นที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) และข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จึงต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้โอกาสคัดค้าน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ด้านกิจการความมั่นคงภายใน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผลการพิจารณาอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่ามีความสอดคล้องกับผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งขึ้นก่อนหน้านั้น ซึ่งพบว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๑ แต่ผลการตรวจสอบ ข้างเคียง ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๑ กับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ พบว่าไม่สัมพันธ์กัน โดยนาย ผ. บุตรของผู้แจ้งการครอบครอง ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๑ ให้ถ้อยคำว่ามีที่ดินบริเวณ อันเป็นที่ตั้งของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ แต่อย่างไร และเมื่อตรวจสอบ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๑ ตามแบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์เพื่อออก น.ส. ๓ ก. อยู่ในระหว่าง รูปถ่ายชื่อบ้านโชดหอย หมายเลข ๕๓๓๔ II แผ่นที่ ๒ ติดคลองเพียงด้านเดียว ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ คนละหมู่กับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๑ ดังกล่าวนำไปออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๔๔๘๖ แล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ เป็นการออกจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่น และในชั้นแรก ผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. แจ้งว่าเป็นที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมิใช่บุคคล ที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บริษัท ธ. จำกัด ผู้มีชื่อ ใน น.ส. ๓ ก. จึงมิใช่บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหนังสือจังหวัดระยอง ส่วนที่ ๑๗๑ ที่ รย ๐๐๑๗/๗๑๔๔ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๘ แจ้งผลการตรวจสอบ

ของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ที่ระบุว่า ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในพื้นที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ร่วมกับรายงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ กรณีการบุกรุกป่าชายเลน ตำบลพังราด อำเภอแกลง ซึ่งเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับหลักฐานสำเนาภาพถ่ายทางอากาศ ที่พยานได้ยื่นส่งตามคำสั่งศาล ซึ่งเป็นการนำรูปแผนที่ทำการสำรวจแนวเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ นำมาปรับลงในระวางแผนที่ภูมิประเทศตามมาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ พร้อมหมายสีเพื่อแสดงให้เห็นตำแหน่งของที่ดินซึ่งเป็นป่าชายเลนและภาพถ่ายทางอากาศ ของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ของผู้ฟ้องคดีเป็นป่าชายเลน กรณีจึงเห็นได้ว่าการขอออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ของผู้ฟ้องคดีเป็นการนำเอา ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๑ ซึ่งเป็นที่ดินแปลงอื่นมาขึ้นเป็นหลักฐานเพื่อขอออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินป่าชายเลนที่ทางราชการ เห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ได้ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๓^{๔๑} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๗)ฯ กับข้อ ๕^{๔๒} และข้อ ๘^{๔๓} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๗)ฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจกล่าวอ้างว่า ตนมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยซื้อมาโดยสุจริต เสียค่าตอบแทนหรือครอบครอง ทำประโยชน์ตลอดมาได้ นอกจากนี้ ในขณะที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ได้โอนเป็นของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๔๑ ของผู้ฟ้องคดีออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ยื่นคำคัดค้านพร้อมแสดงเอกสารหลักฐาน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้แจ้งเหตุและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้ง

^{๔๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ การออกหนังสือรับรองว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้กระทำสำหรับที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดิน ได้ตามกฎหมาย

^{๔๒-๔๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕ เมื่อได้มีการพิสูจน์การทำประโยชน์ตามกฎหมายมหาดไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ก็ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๓ ให้ได้ ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดง
- (๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ



คัดค้านและแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นกระบวนการสอบสวนที่ชอบตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๗๔๑ ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๐/๒๕๕๘)

ที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งของหน่วยทหาร ถือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนทิศทางการไหลของแม่น้ำตามธรรมชาติ ทำให้น้ำกัดเซาะที่ดินจนพื้นดินบริเวณนั้นขาดแยกออกจากกัน ที่ดินส่วนที่แยกออกก็ยังคงมีสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิม และยังคงเป็นที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารต่อไป ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวย่อมเป็นการออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดี ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินดำเนินการตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แล้วมีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่ และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนดังกล่าว ตลอดจนแก้ไขเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๒๙ ออกเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๐ ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของทางราชการ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานราชพัสดุจังหวัดเชียงรายได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ราชพัสดุ ซึ่งมีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ฉบับที่ ๒๑๒๒/๒๕๐๙ ออกเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๐๙ เพื่อแสดงเขตที่ดินอันเป็นที่ตั้งกองพันทหารบกจังหวัดเชียงราย สำหรับใช้ในราชการกระทรวงกลาโหม เจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดสอบเขตที่ราชพัสดุดังกล่าวโดยอาศัยหลักฐานรายการรังวัดออก น.ส.ล. รูปแผนที่เดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และรายการรังวัดสอบเขตที่ราชพัสดุแปลงเดียวกันนี้ที่เคยทำไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มาประกอบ ผลปรากฏว่า ได้เนื้อที่น้อยกว่าเดิม ๑๔๔ ไร่ ๑ งาน ๖๕ ไร่/๑๐ ตารางวา ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายจึงแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว ผลการตรวจสอบของคณะทำงานฯ



พบว่า ที่ดินตาม น.ส.ล. ฉบับนี้เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ปลูกโรงเรือนต่าง ๆ เพื่อใช้ในราชการทหาร และใช้เป็นสนามฝึกทหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๙ โดยมีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้ว แต่ภายหลังน้ำในแม่น้ำกกเปลี่ยนทางเดินทำให้พื้นที่บางส่วนถูกน้ำกัดเซาะพังทลาย บางส่วน ถูกถนนตัดผ่าน บางส่วนถูกราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ และมีการออกโฉนดที่ดิน ทับที่ดินตามหลักฐาน น.ส.ล. ดังกล่าว จำนวน ๑๐ แปลง รวมถึงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๒๙ ของผู้ฟ้องคดีด้วย โดยโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกทับที่ดิน น.ส.ล. ในเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายพิจารณาผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ แล้วเห็นว่า ควรดำเนินการแก้ไข น.ส.ล. ดังกล่าว และควรเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง รวมถึงโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดเชียงราย (กปร. ส่วนจังหวัดเชียงราย) มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ เพิกถอนโฉนดที่ดินในส่วนที่ออกทับที่ดินตาม น.ส.ล. ฉบับพิพาท หลังจากนั้น เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดเชียงรายมีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวต่ออธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) รองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อดำเนินการ สอบสวนโฉนดที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ว่าออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วมีมติว่า โฉนดที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงออกไปโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นควรแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน จำนวน ๗ แปลง ที่ออกทับที่ราชพัสดุบางส่วน ซึ่งรวมถึงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๒๙ ของผู้ฟ้องคดี และดำเนินการ เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ราชพัสดุทั้งแปลง จำนวน ๓ แปลง รองอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่ และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๒๙ ของผู้ฟ้องคดี จาก ๔ ไร่ ๒๐ ตารางวา เป็น ๒ งาน ๒๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านนันทนาการความมั่นคงภายในมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินตามหลักฐาน น.ส.ล. ฉบับพิพาทเป็นที่ดิน ที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้และใช้ประโยชน์ปลูกโรงเรือนต่าง ๆ เพื่อใช้ในราชการทหาร และใช้เป็นสนามฝึกทหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๙ โดยได้เคยมีการสำรวจไว้ตามบัญชีสำรวจ ที่ราชพัสดุ ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ



ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นที่ตั้งของหน่วยทหาร ในขณะนั้น และเป็นที่ดินที่มีการหวงห้ามไว้ตามมาตรา ๑๐^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเมื่อพิจารณาแผนผังของ น.ส.ล. แปลงพิพาทที่ได้จากการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ จะเห็นได้ว่า ด้านทิศเหนือตลอดแนวเขตและด้านทิศตะวันตกตอนบนติดกับแม่น้ำกก แต่ต่อมา น้ำในแม่น้ำกกได้เปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำตามธรรมชาติ และกัดเซาะที่ดินดังกล่าว ด้านทิศเหนือ รวม ๒ ส่วน โดยพื้นที่ส่วนที่ ๑ เป็นที่ดินบริเวณด้านทิศเหนือฝั่งตะวันตก อันเป็นที่ดินพิพาท น้ำได้กัดเซาะพื้นดินส่วนที่เป็นรูปทรงคล้ายสามเหลี่ยมขาดแยกออกจาก พื้นดินตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นเนื้อที่ ๘๓ ไร่ ๑ งาน ๑^๑/_{๑๐} ตารางวา และมีราษฎรหลายรายรวมถึงผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณนี้ เป็นเหตุให้ การรังวัดสอบเขต น.ส.ล. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้แทนราชพัสดุจังหวัดเชียงราย และผู้ใช้ประโยชน์ ไม่ได้นำช่างรังวัดทำการรังวัดที่ดินรวมเอาที่ดินบริเวณที่ถูกแม่น้ำกกกัดเซาะตัดขาดทั้งพื้นที่ส่วนที่ ๑ และพื้นที่ส่วนที่ ๒ รวมเข้าด้วยกัน เนื้อที่ดินที่ได้จากการรังวัดสอบเขตในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงลดลง และรูปแผนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประกอบกับในการรังวัดออก น.ส.ล. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ทบวงการเมืองผู้ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ปกครองท้องที่ได้มานำชี้ และร่วมระวางแนวเขตที่ดิน รวมทั้งลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินครบถ้วน แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

^{๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^{๔๕} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^{๔๖} พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

นาย ห. ซึ่งเป็นบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับต่อเนื่องมาจนกระทั่งโอนขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ได้โต้แย้งคัดค้านการรังวัดว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และหรือได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินกรณีจึงเชื่อได้ว่านาย ห. บุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอนการครอบครองที่ดินในส่วนดังกล่าวจึงไม่อาจที่จะกล่าวอ้างได้ว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว และแม้ที่ดินบริเวณพื้นที่พิพาทจะถูกแม่น้ำกกัดเซาะตัดขาดแยกออกไปเป็นอีกแปลงหนึ่งก็ไม่ทำให้สถานะของที่ดินเปลี่ยนเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่น ที่ดินดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐสำหรับใช้ในราชการกระทรวงกลาโหมเป็นที่ตั้งกองพันทหารบกจังหวัดเชียงราย อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๑๔ (๔)^{๔๗} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

เมื่อความปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๕๒๕ ของผู้ฟ้องคดีเป็นการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินตามหลักฐาน น.ส.ล. ฉบับพิพาทบางส่วน รองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑^{๔๘}

^{๔๗} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

๒) ๒)

๒) ๒)

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

๒) ๒)

๒) ๒)

^{๔๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน



แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐาน รวมทั้งมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีเพื่อให้โอกาสคัดค้านการเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาท และต่อมา รองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นพ้องกับผลการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนฯ ว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๒๙ ออกโดยคลาดเคลื่อน เนื่องจาก ออกทับที่ดินตาม น.ส.ล. แปลงพิพาทเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน จึงได้มีคำสั่งให้แก้ไข รูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๒๙ จาก ๔ ไร่ ๒๐ ตารางวา เป็น ๒ งาน ๒๐ ตารางวา ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กรณีย่อมถือว่าได้ดำเนินการแก้ไข โฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน พ.ศ. ๒๕๔๔ และเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นไปตามข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายแล้ว พิกษาชายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗๗/๒๕๕๘)

เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งตามวิสัย และพฤติการณ์ของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การที่ เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ได้ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติว่า ที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ที่นำมาใช้

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดินนั้นตั้งอยู่ เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายภายใน กำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดี มอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวน จากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอม เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณา เพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือมีตำแหน่งที่ตั้งถูกต้องตรงกันหรือไม่ ด้านข้างเคียงของที่ดินมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร สภาพที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างไร และเป็นที่ดินที่พึงออกเอกสารสิทธิให้ได้หรือไม่ ทำให้มีการออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวต้องถูกเพิกถอนในภายหลัง พฤติการณ์เช่นนี้ถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งความเสียหายของผู้ซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่ไม่อาจอ้างการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินโดยทางนิติกรรมและจดทะเบียนเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดิน กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง โดยจดทะเบียนซื้อที่ดินมาจากบุคคลอื่น ซึ่ง น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับแบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง แต่มีผู้ร้องเรียนว่าได้มีการออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๑๐ ฉบับในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ ด้วย ต่อมา รองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ พร้อมแปลงแบ่งแยก จำนวน ๑๒ แปลง รวมถึง น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีการนำแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. อีกทั้ง ยังเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม จึงเป็นการนำที่ดินที่ไม่มี ส.ค. ๑ มาออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินซึ่งทางราชการได้สงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น โดยได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านนิกิจการความมั่นคงภายใน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) พิจารณายกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง



ให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี และให้มีการชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ของผู้ฟ้องคดีแบ่งแยกมาจากที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ เป็นคนละตำแหน่งกับที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ ที่เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ และด้านข้างเคียงทั้งสี่ด้านไม่มีความสัมพันธ์กัน อีกทั้งสภาพที่ดินก็ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน กรณีจึงเป็นการนำ ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. นอกจากนี้ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมทั้งแปลง จึงถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิครอบครองที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายมาออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินซึ่งทางราชการได้สงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น การออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ของผู้ฟ้องคดีแบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

การที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ซึ่งมีหน้าที่ในการออก น.ส. ๓ ก. ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ โดยไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติว่า ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ ที่นำมาเป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือมีตำแหน่งที่ตั้งถูกต้องตรงกันหรือไม่ ด้านข้างเคียงของที่ดินมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร สภาพที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างไร และเป็นที่ดินที่พึงออกเอกสารสิทธิให้ได้หรือไม่ ประกอบกับที่ดินที่ขอออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวทั้งแปลงตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในภาวะเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ สามารถตรวจสอบได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กระทำโดยประมาทเลินเล่อในการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ และโดยที่ น.ส. ๓ ก. เป็นเอกสารมหาชนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. อาจนำไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกับบุคคลภายนอกได้ และบุคคลภายนอกย่อมมีเหตุผลอันควร

เชื่อได้ว่าเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีชื่อใน น.ส. ๓ ก. จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ซึ่งแบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมา น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ ถูกเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจอ้างการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินโดยทางนิติกรรมและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ต่อไป ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๗๗ รวมถึง น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ที่แบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๕ ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องใช้ความระมัดระวังในการซื้อที่ดินยิ่งกว่าที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ เนื้อที่ ๑ ไร่ ที่ผู้ฟ้องคดีซื้อมาในราคาเพียง ๒,๕๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำมากสำหรับที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในเขตอุทยานแห่งชาติ และมีสภาพทำเลที่ตั้งที่มีศักยภาพที่จะได้รับการพัฒนาเพื่อการพาณิชย์กรรมด้านการท่องเที่ยว ผู้ฟ้องคดีจึงควรตรวจสอบถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. อย่างละเอียดก่อนตกลงทำสัญญาซื้อขาย ว่าที่ดินมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออก น.ส. ๓ ก. ตามกฎหมายหรือไม่ และผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. เป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้หรือไม่ อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิ จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายเป็นราคาที่ดินตามสัญญาซื้อขายที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อมา คือ ในส่วนของที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๔ เป็นเงิน ๒,๕๐๐ บาท และที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๕ เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑๐๒,๕๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชำระเงินจำนวน ๑๐๒,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๓/๒๕๕๘)

การออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐาน



ของคู่กรณีเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะต้องตรวจสอบตำแหน่งแนวเขตที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินและแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตที่ดินแล้ว ยังต้องตรวจสอบระวางแผนที่ที่ดินดังกล่าวด้วยความรอบคอบว่าทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นหรือไม่อีกด้วย ดังนั้นการที่เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยมิได้นำรูปแผนที่ที่ได้จากการรังวัดออกโฉนดที่ดินลงในระวางแผนที่เพื่อตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินว่ามีเนื้อที่ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นหรือไม่ ทำให้การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อนไปทับซ้อนกับที่ดินที่มีบุคคลอื่นถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วมีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนดังกล่าวให้มีเนื้อที่ลดลงตรงตามความเป็นจริงกรณีจึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดินส่งผลให้ผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวโดยสุจริตได้รับความเสียหาย กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา โดยที่ดินดังกล่าวมีหลักฐานเดิมเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ มีชื่อนางสาว ด. เป็นเจ้าของ หลังจากนางสาว ด. เสียชีวิต นางสาว ท. ผู้จัดการมรดก ได้นำ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๙๕ ไปดำเนินการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในระหว่างดำเนินการรังวัดปักหลักเขตที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาตามกำหนดนัด เจ้าพนักงานที่ดินจึงออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ให้แก่นางสาว ท. และต่อมาได้จดทะเบียนขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖ เลขที่ ๖๗ และเลขที่ ๖๘ ตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้ยื่นคำขอรวมโฉนดที่ดินทั้งสามแปลงต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง แต่เมื่อลงระวางแล้วปรากฏว่าทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านการรังวัด ต่อมา สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง พิจารณาแล้วเห็นว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ บางส่วน อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินผลการสอบสวนปรากฏว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ซึ่งออก

ให้อยู่ก่อนแล้ว ปัจจุบันมีบริษัท อ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่ และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จาก ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา เป็น ๕ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี หากเพิกถอนไม่ได้ให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดใช้ค่าที่ดินเป็นเงิน ๒,๕๒๒,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชนอันรับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ระบุไว้ บุคคลภายนอกย่อมมีเหตุควรเชื่อว่าโฉนดที่ดิน ได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและถูกต้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้มีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นเอกสารสำคัญ ด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่อันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอ หรือพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมทั้งต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็น แก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ และ ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง กับการออกโฉนดที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร โดยนอกจากจะต้องตรวจสอบตำแหน่งและแนวเขตที่ดิน ที่ขอออกโฉนดที่ดินว่าจดที่ดินของบุคคลใดบ้าง และแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวัง แนวเขตที่ดินแล้ว ยังต้องตรวจสอบระวางแผนที่ที่ดินดังกล่าวว่าทับซ้อนกับที่ดินของบุคคลใด หรือไม่ด้วย ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ให้แก่นางสาว ท. โดยมีได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่นางสาว ท. นำมาเป็นหลักฐานการขอออกโฉนดที่ดินว่ามีเนื้อที่ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น หรือไม่ ซึ่งหากนำรูปแผนที่ที่ได้จากการรังวัดออกโฉนดที่ดินลงในระวางแผนที่แล้ว จะพบว่า ตำแหน่งที่ตั้งที่ดินดังกล่าวมีบางส่วนทับซ้อนกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๘ ประกอบกับข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ที่ดินดังกล่าวนางสาว ท. ได้เคยนำทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย มาก่อนแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๙๕ ทับซ้อนกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบจากสารบบที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวก็จะพบข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น พฤติการณ์



แห่งการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลเช่นนั้นจักมีตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอำนาจหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถตรวจสอบเอกสารหลักฐาน เช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือกรรมสิทธิ์ทับซ้อนกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวโดยสุจริตย่อมได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๔๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหาย ๒,๕๒๒,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๕/๒๕๕๙)

๔. การรังวัดที่ดิน

๔.๑ การรังวัดสอบเขตที่ดิน

ในการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้วางแนวทางการปฏิบัติงานในกรณีที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาระวังชี้แนวเขตไว้ในข้อ ๑ ของหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๐๕๒๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ว่า กรณีหลักเขตที่ดินเดิมอยู่ครบ ไม่ต้องสอบถามเจ้าของที่ดินข้างเคียง ดังนั้น แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงบางรายไม่ไประวังชี้แนวเขตตามที่นัดไว้ก็ตาม แต่หากผลการรังวัดสอบเขตที่ดินปรากฏว่าได้รูปแผนที่และเนื้อที่คงเดิม ตรงกับรายงานการรังวัดครั้งก่อนรวมทั้งหลักเขตเก่ายังอยู่ครบโดยมีระยะเท่าเดิม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบถามไปยังเจ้าของที่ดินข้างเคียงแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๔๕๕ เลขที่ ๒๙๔๕๖ และเลขที่ ๒๙๔๕๙ ตามลำดับ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๕ ราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลบางน้ำจืด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งผู้ฟ้องคดี

^{๔๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ทั้งสามได้ร่วมกันอุทิศที่ดินข้างละ ๓ เมตร ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำจืด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ กว้าง ๖ เมตร ไปตามแนวเขตที่ดินของผู้อุทิศ ซึ่งในช่วงแรกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์กว้าง ๓ เมตร โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่า งบประมาณในการก่อสร้างมีน้อย จึงขอสร้างถนนในฝั่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและญาติ ๆ ก่อน ยังไม่ก่อสร้างในที่ดินฝั่งตรงข้ามกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ต่อมาประมาณเดือนมกราคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการขยายถนนเป็น ๖ เมตร เข้ามาในฝั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอีก กว้าง ๓ เมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้คัดค้านด้วยวาจา และเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลายครั้ง แต่ไม่เป็นผล หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและร้อยโท ช. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพื่อหาแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน และช่างรังวัดซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ มีร้อยโท ช. ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้นำทำการรังวัด ทั้งนี้ช่างรังวัดได้นำรายงานการรังวัดเดิมเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ไปประกอบการรังวัดด้วย ผลการรังวัดปรากฏว่า ได้รูปแผนที่และเนื้อที่คงเดิม หลักเขตเก่าอยู่ครบ อยู่ในระยะเดิมทั้งสามแปลง ตรงกับรายงานการรังวัดเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๐ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการรังวัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ในครั้งใหม่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมิได้รังวัดตามแนวการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และมีได้นำเนื้อที่ส่วนที่อยู่ในน้ำลึกรมารวมด้วย จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ทบทวนการรังวัด และร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสมุทรสาครเพื่อขอให้ตรวจสอบการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอีกครั้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบรายการรังวัดดังกล่าวแล้วมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครรวมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่าการรังวัดเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขแนวถนน โดยให้ใช้ที่ดินในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามที่ขอหรือที่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และหากแพ้คดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอสงวนสิทธิการยกให้ที่ดิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการรังวัดที่ดินตามการรังวัดเดิมปี พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยให้ยึดถือหลักเขตของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๐๙ ซึ่งมารดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสียค่าใช้จ่ายเอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีนี้เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ได้มาระวังชี้แนวเขตไว้ในข้อ ๑ ของหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๐๕๒๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖



มีรายละเอียดดังนี้ (๑) กรณีหลักเขตที่ดินเดิมอยู่ครบ ไม่ต้องสอบถามเจ้าของที่ดินข้างเคียง และ (๒) ถ้ามีการปักหลักเขตที่ดินใหม่แทนหลักเขตที่ดินเก่าที่สูญหายหรือปักหลักเขตที่ดินแบ่งแยกบนแนวเขตโฉนดที่ดินเดิม หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านที่เกี่ยวข้องในการปักหลักเขตที่ดินไม่มาระวังชี้แนวเขต ให้มีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงแปลงนั้นทราบตามแบบ ท.ด. ๓๘ ค. ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร้อยโท ช. ได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินพิพาททั้งสามแปลงในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งในวันรังวัด ร้อยโท ช. ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการรังวัด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำรายงานการรังวัดเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ไปประกอบการรังวัดในครั้งนี้ด้วย ผลการรังวัดปรากฏว่า ได้รูปแผนที่และเนื้อที่คงเดิม หลักเขตเก่าอยู่ครบระยะเท่าเดิมทั้ง ๓ แปลง ตรงกับรายการรังวัดเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๐ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบถามเจ้าของที่ดินข้างเคียงแต่อย่างใด กรณีย่อมถือได้ว่าการรังวัดสอบเขตดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่มาตรา ๖๙ ทวิวรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๐๕๒๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ กำหนดไว้ อันเป็นการรังวัดสอบเขตที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะอ้างว่าได้รังวัดตามแนวการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และมีได้นำเนื้อที่ส่วนที่อยู่ในน้ำลึกมารวมด้วย ก็เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่มีพยานหลักฐานยืนยัน จึงไม่อาจรับฟังได้

ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๔๕๕ ได้แบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ กว้าง ๓ เมตร ยาว ๓๖.๖๔ เมตร และหลังจากมีการก่อสร้างถนนกว้าง ๖ เมตรเสร็จแล้ว ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่า มีการแบ่งหักที่ดินโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวอีก ส่วนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๔๕๕ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๔๕๖ หลังจากได้มีการก่อสร้างถนนกว้าง ๖ เมตร เสร็จแล้ว ได้แบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ กว้าง ๓ เมตร ยาว ๔๑ เมตร และกว้าง ๒ เมตร ถึง ๓ เมตร ยาว ๓๖ เมตร ตามลำดับ ซึ่งการรังวัดสอบเขตที่ดินและการรังวัดแบ่งหักที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม อยู่ในแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้อุทิสให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ การก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๓/๒๕๕๘)

๔.๒ การรังวัดแบ่งแยกที่ดิน

ในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม แม้จะเกิดเหตุขัดข้องเนื่องจากผู้ปกครองท้องที่คัดค้านแนวเขตด้านที่ติดกับทางสาธารณประโยชน์ แต่หากเป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาตามยอมให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียน

โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของโจทก์ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอ โดยให้รังวัดแบ่งแยกที่ดินตามพื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนที่วิวาทที่จัดทำขึ้นตามคำสั่งศาล ซึ่งแผนที่วิวาทนั้นกำหนดขอบเขตที่ดินที่ต้องแบ่งแยกที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอไว้แล้วด้วย เจ้าพนักงานที่ดินย่อมสามารถยึดโยงจากหลักเขตที่ดินดังกล่าวที่ไม่มีการคัดค้านแนวเขตที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการเช่นว่านี้ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

นาย ว. (ผู้ร้องสอด) เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ จำนวนเนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๓ งาน ๖๐ ตารางวา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าวจากผู้ร้องสอด เป็นจำนวนเนื้อที่ ๓ ไร่ และเมื่อผู้ฟ้องคดีชำระเงินจนครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ผู้ร้องสอดได้นำหลักฐานโฉนดที่ดินดังกล่าวไปยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนที่ได้ตกลงซื้อขายกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากผู้ร้องสอดมีข้อพิพาทกับผู้ปกครองท้องที่ในเรื่องการกันเขตทางสาธารณประโยชน์ด้านทิศตะวันออก ทำให้ยังไม่ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินและโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องสอดเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรม ฐานผิดสัญญาซื้อขาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลโดยตกลงยินยอมแบ่งแยกที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ เนื้อที่ ๓ ไร่ ตามพื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนที่วิวาทที่จัดทำขึ้นตามคำสั่งศาล และให้รังวัดยกเว้นที่ดินด้านทิศตะวันออกเนื้อที่กว้าง ๖ เมตร และยาวตลอดแนว เพื่อทำเป็นถนนสำหรับผู้ร้องสอดใช้เข้าออกสู่ถนนสาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดตกลงยินยอมจะไปดำเนินการจดทะเบียนภาระจำยอมในที่ดินบางส่วนของตนเพื่อให้อีกฝ่ายใช้เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ไปยินยอมให้ถือเอาสัญญาประนีประนอมยอมความตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของฝ่ายนั้น และยินยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งดำเนินการได้ไปฝ่ายเดียว ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาตามยอม ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดจึงยื่นคำขอจดทะเบียนประเภทกรรมสิทธิ์รวม (มีค่าตอบแทน) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในสารบัญญัติจดทะเบียนทำโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ และยื่นขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินดังกล่าว โดยจำกัดเนื้อที่ดินไว้ ๓ ไร่ เพื่อเป็นของผู้ฟ้องคดี ส่วนแปลงคงเหลือมีเนื้อที่จำนวนเท่าใดให้เป็นของผู้ร้องสอดซึ่งในวันรังวัดผู้ร้องสอดไม่ได้เข้าร่วมนำรังวัดด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงถือคำพิพากษาตามยอมแทนการแสดงเจตนาของผู้ร้องสอดดำเนินการรังวัดจนแล้วเสร็จ แต่ผู้ร้องสอดได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีในภายหลังว่า ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดไม่ถูกต้อง ขอให้ทำการรังวัดใหม่โดยกันเขตทางสาธารณประโยชน์เหลือประมาณ ๒ เมตร จากเดิมกันเขตทางสาธารณประโยชน์ไว้ ๔ เมตร ในการรังวัดครั้งใหม่ปรากฏว่า ผู้ร้องสอดประสงค์ให้กันเขตทางกว้าง ๒ เมตร แต่ผู้ปกครองท้องที่



ขอให้กันเขตทางกว้าง ๔ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำการไถสเกี่ย แต่ไม่อาจตกลงกันได้ จึงจัดทำบันทึกถ้อยคำฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้มีการลงบันทึกถ้อยคำ และให้นำสำเนาคำฟ้องไปยื่นเป็นหลักฐานต่อผู้ถูกฟ้องคดี หากไม่ดำเนินการ สำนักงานที่ดินจะถือว่าไม่ประสงค์ขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวม และจะพิจารณาดำเนินการยกเลิกเรื่องรังวัด ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่ามี การฟ้องคดีต่อศาล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สป ๐๐๑๙/ร. ๑๐๙๓๔ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเวลาได้ล่วงเลยเกินเก้าสิบวันแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีและคู่กรณี ไม่ได้นำสำเนาคำฟ้องไปมอบให้เจ้าหน้าที่ไว้เป็นหลักฐานว่าได้มีการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ถือว่าไม่มีการฟ้องต่อศาล จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวม โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ จะได้ยกเลิกคำขอแบ่งกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามความประสงค์ต่อไป ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามบันทึกถ้อยคำฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ และตามคำสั่งตามหนังสือ ที่ สป ๐๐๑๙/ร. ๑๐๙๓๔ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ รวมทั้งขอให้ศาลสั่งให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงแบ่งแยกออกจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนที่ได้ตกลงซื้อขายกัน จำนวนเนื้อที่ ๓ ไร่ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้มาระวังแนวเขตครบทุกด้าน และไม่ปรากฏว่ามีเหตุขัดข้องในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากแผนที่วิวาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำขึ้นตามคำพิพากษาตามยอมของศาลยุติธรรม ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ มีรูปแปลงที่ดินเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้า ด้านทิศตะวันออกของที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ ตลอดความยาวของแปลงที่ดิน ในแผนที่วิวาทแสดงขอบเขตที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ ที่ต้องแบ่งแยกจากที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยส่วนที่แบ่งแยกเป็นส่วนที่อยู่ทางทิศใต้ของแปลงที่ดินและด้านทิศตะวันออกของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ ติดทางสาธารณประโยชน์ ตลอดแนว ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศตะวันออกนี้ยินยอมให้กันเขตทางสาธารณประโยชน์ไว้แล้ว และแผนที่วิวาทนั้นกำหนดขอบเขตที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ ที่ต้องแบ่งจากที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดียอมสามารถยึดโยงจากหลักเขตที่ดินดังกล่าวที่ไม่มีการคัดค้านแนวเขตที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ เนื้อที่ ๓ ไร่ ให้เป็นของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาตามยอมของศาลยุติธรรมได้ และกรณีเหตุขัดข้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่สามารถดำเนินการแบ่งแยกที่ดินได้นั้น ก็เกิดจากผู้ร้องสอดไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับแนวเขตทางสาธารณประโยชน์กับผู้ปกครองท้องที่ในฐานะผู้ดูแลรักษา

ทางสาธารณประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นเรื่องและผู้ร้องสอดและผู้ปกครองท้องที่จะต้องไปว่ากล่าวกันต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำการไกล่เกลี่ย แต่ไม่อาจตกลงกันได้ จึงจัดทำบันทึกถ้อยคำลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ได้มีการลงบันทึกถ้อยคำและนำสำเนาคำฟ้องไปยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นหลักฐานว่า ได้มีการฟ้องภายในกำหนดดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สป ๐๐๑๙/ร. ๑๐๙๓๔ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเวลาได้ล่วงเลย เกินเก้าสิบวันแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีและคู่กรณีไม่ได้นำสำเนาคำฟ้องไปมอบให้เจ้าหน้าที่ ไว้เป็นหลักฐานว่า ได้มีการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าไม่มีการฟ้องต่อศาล จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ จะได้ยกเลิก คำขอแบ่งกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามความประสงค์ต่อไปนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาตามยอมของศาลยุติธรรมซึ่งคดีถึงที่สุดแล้วย่อมผูกพันผู้ร้องสอด ในฐานะคู่ความต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔๕^{๕๐} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีสามารถรังวัดแบ่งแยกที่ดินโดยยึดโยงจากหลักเขตที่ดิน ดังที่กล่าวมาแล้วเพื่อดำเนินการแบ่งแยกที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ ออกมาจากที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๖๙๕ ได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและออกโฉนดที่ดิน ส่วนที่แบ่งแยก พร้อมทั้งจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์เป็นของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาตามยอม ของศาลยุติธรรม กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื้อที่ ๓ ไร่ ที่รังวัด แบ่งกรรมสิทธิ์รวมจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๙๕ ตามคำพิพากษาตามยอมของศาลยุติธรรม ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๕๑/๒๕๕๘)

^{๕๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่ ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณา ของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ (๑), ๒๔๕ และ ๒๗๔ และในข้อต่อไปนี้

(๑) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่ง เรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือจะใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(๒) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้ยื่น แก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า



๕. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๕.๑ การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์

การที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการก่อสร้างคลองส่งน้ำตัดผ่านที่ดินของตน รวมทั้งยังได้เข้าร่วมการรังวัดและดำเนินการขอจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ย่อมถือได้ว่า เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และถือว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าของที่ดินแล้ว ทำให้ที่ดินส่วนดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ภายหลังประชาชนจะมีได้ใช้ประโยชน์จากคลองส่งน้ำแห่งนี้ ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็มิได้สูญสิ้นไป เจ้าของที่ดินเดิมจะครอบครองที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำเป็นเวลานานเท่าใดก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดินดังกล่าวกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้อีก ดังนั้นตราบไต่ที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ทางราชการก็ย่อมไม่สามารถโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดินได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๖ ตำบลปากแคว อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย ได้ยกที่ดินบางส่วนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย เพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายวัดเกาะ-อำเภอเมืองสุโขทัย (๑๑๙๕) ต่อมา มีสมาชิกสภาจังหวัดกำหนด ผู้ใหญ่บ้านมาเจรจาขอให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินบริเวณดังกล่าวยินยอมให้ทางราชการก่อสร้างคลองส่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรในบริเวณใกล้เคียงใช้น้ำในการเกษตร โดยผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้กรมชลประทานก่อสร้างคลองส่งน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรตามโครงการน้ำใต้ดิน (คลองส่งน้ำคลองลอย) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีขนานคู่ไปกับทางหลวงสายดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ขอจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินตามโฉนดที่ดินข้างต้นในนามเดิม จำนวน ๔ แปลง และจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๑ แปลง โดยที่ดินที่แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์มีสภาพเป็นทางหลวงแผ่นดินและคลองส่งน้ำ ต่อมา ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากแคว ได้มีมติให้ยกเลิกคลองส่งน้ำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอคืนที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า

ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและขอให้ดำเนินการแก้ไขรายการจดทะเบียนดังกล่าวตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่ดำเนินการให้ตามที่ร้องขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ที่ดินพิพาทไม่มีสภาพเป็นคลองส่งน้ำ แต่ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวยอมตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ว่าทางราชการจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนนั้นทั้งหมด ก็ไม่ทำให้สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแบ่งหักที่ดินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องการให้รังวัดแบ่งหักเฉพาะส่วนที่เป็นทางหลวงแผ่นดินเท่านั้น มิได้มีความประสงค์จะให้รังวัดที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำเพื่อให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่คืนที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่คืนที่ดินในส่วนที่แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ (คลองส่งน้ำ) และขอให้คืนเฉพาะส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการก่อสร้างคลองส่งน้ำตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียอมรับอยู่แล้วว่าไม่สามารถใช้ที่ดินส่วนดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ อีกทั้งวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวก็เพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินบริเวณที่คลองส่งน้ำตัดผ่านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อคลองส่งน้ำตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดียอมรับประโยชน์จากคลองส่งน้ำดังกล่าว อันเป็นการสมประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในการได้ใช้ประโยชน์จากคลองส่งน้ำดังกล่าวแล้ว ประกอบกับต่อมาผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาอุทิศที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำดังกล่าวให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ทำให้ที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาอุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แม้ว่าหลังจากที่คลองส่งน้ำดังกล่าวได้ก่อสร้างเสร็จ จะมีปัญหาต่อจากจมน้ำซึ่มท่วมไร่นาของราษฎร อันเป็นเหตุให้ต้องยกเลิกคลองส่งน้ำดังกล่าว ทำให้ประชาชนมิได้ใช้ประโยชน์คลองส่งน้ำแล้วก็ตาม แต่เมื่อคลองส่งน้ำดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็มิได้สูญสิ้นไป แม้ผู้ฟ้องคดีจะครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวเป็นเวลานานเท่าใด ก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีได้อีก ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีสภาพการเป็น



สาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินดังกล่าวตามที่มาตรา ๘^{๕๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ กรณีจึงไม่สามารถโอนที่ดินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ในการรังวัดที่ดินแบ่งแยกโฉนดที่ดินในนามเดิมและแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำชี้แนวเขต โดยช่างรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยทำการรังวัดตามที่ทุกฝ่ายนำชี้ ซึ่งภายหลังจากที่ได้ทำการรังวัดเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิม จำนวน ๔ แปลง และแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประกอบด้วยที่ดินส่วนที่เป็นทางหลวงแผ่นดินสายวัดเกาะ-อำเภอเมืองสุโขทัย (๑๑๙๕) และที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๗ ^๖/_{๑๐} ตารางวา กรณีจึงเห็นได้ว่า การรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินพิพาทและการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร่วมดำเนินการรังวัดตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ มีเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดดำเนินการตามการนำชี้ของผู้ฟ้องคดี ผู้แทนนายช่างแขวงการทางสุโขทัยและเจ้าของที่ดินข้างเคียงเข้าร่วมระวางแนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตด้วยแล้ว การรังวัดและจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์จึงเป็นการดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๖๙ ทวิ และมาตรา ๗๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๕ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก

^{๕๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย



และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้ว ไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธการคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๐๕/๒๕๕๘)

กรณีที่เจ้าของที่ดินได้ดำเนินการขอรังวัดแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ และจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องด้วยตนเองในเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าเจ้าของที่ดินประสงค์อุทิศที่ดินแปลงพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ในกรณีนี้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินได้โต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดินในทันทีว่าการดำเนินการรังวัดแบ่งแยกตามคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้อง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำการโดยมิชอบ หรือมีเจตนาทุจริตหลอกลวงให้เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาในการแบ่งหักทางสาธารณประโยชน์โดยสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรมซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมอันตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีย่อมต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์มีผลสมบูรณ์ ทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นไปตามเจตนาของเจ้าของที่ดิน มิได้เป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๗๗๔ ได้มอบอำนาจให้สามีของตนไปยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอ่างทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม ๕ แปลง และแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ ๑ แปลง ช่างรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดอ่างทองได้ไปทำการรังวัดแบ่งแยก ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมโดยออกเป็นโฉนดที่ดินแปลงแยกจำนวน ๕ แปลง และจดทะเบียนหักทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๗๗๔ ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินแปลงคงเหลือตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีคำขอ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนขายที่ดินตามโฉนดที่ดินแปลงแยกและแปลงคงเหลือทั้ง ๖ แปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนรายการจดทะเบียนแบ่งหัก



ทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินแปลงคงเหลือ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอแบ่งแยกเป็นทางสาธารณประโยชน์ไปด้วยความเข้าใจผิด ไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากมีสัญญาจะซื้อขายระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๒ ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แบ่งแยกที่ดินเป็น ๗ แปลง โดยส่วนที่อยู่ตรงกลางให้เป็นทางเดินส่วนบุคคล มิได้เจตนาให้แบ่งแยกเป็นทางสาธารณประโยชน์ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองได้มีหนังสือส่งเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองว่า ในการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามระเบียบและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ได้สอบสวนสิทธิความสามารถ และเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอรังวัด ลงชื่อรับรองแผนที่และจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินด้วยตนเอง ประกอบกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้คัดค้านว่าเคยใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นทางสัญจรเข้าออกตั้งแต่ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยกให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ และจังหวัดอ่างทองมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งไม่เพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนประเภทแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันดำเนินการรังวัดแบ่งแยกและออกโฉนดที่ดินส่วนที่ถูกแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ให้เป็นทางส่วนบุคคล

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการดำเนินการตั้งแต่ในชั้นยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมและคำขอแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ การลงลายมือชื่อในใบรับรองเขตติดต่อของเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียง รวมไปถึงการลงลายมือชื่อรับรองรูปแผนที่ตามแผนที่กระดาษบาง (ร.ว. ๙) มีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับรองทั้งสิ้น ทั้งนี้ ในการรังวัดแบ่งแยกตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการจำลองรูปแผนที่โดยแบ่งแยกที่ดินแปลงแยกออกเป็น ๕ แปลง และแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ ๑ แปลง โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงชื่อรับรองความถูกต้องของรูปแผนที่ในกระดาษบาง (ร.ว. ๙) ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๒๒ พร้อมทั้งรับรองว่า “ข้าพเจ้าขอรับรองว่าได้ตรวจรูปแผนที่นี้แล้วเห็นว่า

ตามที่เจ้าพนักงานได้ทำการรังวัดมานั้นถูกต้อง ตรงกับความประสงค์ของข้าพเจ้าทุกประการแล้ว” ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมโดยแบ่งเป็นโฉนดที่ดินแปลงแยก ๕ แปลง และแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์จากโฉนดที่ดินแปลงคงเหลือ ๑ แปลง ข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมแสดงถึงเจตนาโดยชัดแจ้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ประสงค์อุทิสที่ดินแปลงพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ และเมื่อพิจารณาโฉนดที่ดินแปลงแยกและแปลงคงเหลือทั้ง ๖ แปลง ปรากฏชัดเจนว่ามีการแบ่งหักที่ดินส่วนหนึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว อีกทั้ง ภายหลังจากการจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมและแบ่งหักทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้จดทะเบียนขายที่ดินตามโฉนดที่ดินแปลงแยกและแปลงคงเหลือทั้ง ๖ แปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๓ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้งคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการดำเนินการรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมตามคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ดี ซึ่งโดยวิญญูชน หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้อง ก็ย่อมต้องทักท้วงต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทันทีที่รู้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนแบ่งหักทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินพิพาทซึ่งเป็นระยะเวลาที่ห่างจากวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโฉนดที่ดินดังกล่าวถึง ๒๔ ปี ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีเจตนาจะแบ่งแยกที่ดินพิพาทส่วนหนึ่งให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานใด ๆ ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยมิชอบ มีเจตนาทุจริตหลอกลวงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แสดงเจตนาในการแบ่งหักทางสาธารณประโยชน์โดยสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมอันตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖^{๕๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาอุทิสที่ดินส่วนหนึ่งให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ซึ่งมีผลสมบูรณ์แล้ว ทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมและแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินพิพาทตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง^{๕๓} ประกอบมาตรา ๗๑^{๕๔}

^{๕๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๖ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมเป็นโมฆะ

ความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ความสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม ความสำคัญผิดในตัวบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีแห่งนิติกรรม และความสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม เป็นต้น

^{๕๓-๕๔} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๑ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นไปตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และมีได้เป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งปฏิเสธไม่เพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนประเภทแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๖/๒๕๕๙)

๕.๒ การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดินซึ่งได้มาโดยมรดก

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕.๓ การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์รวม

นายช่างรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการรังวัดที่ดิน และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามวิสัย และพฤติการณ์ เพื่อให้การรังวัดและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามความจริงและตรงตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำขอ การที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอจนทำให้การรังวัดออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินเกิดความผิดพลาดเคลื่อน เป็นเหตุให้มีการระบุชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในหน้าโฉนดที่ดินสลับแปลงกัน และจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแปลงที่ครอบครองอยู่จริงกับเนื้อที่ของที่ดินตามที่ระบุในโฉนดที่ดินไม่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งต่อมาเมื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้นำโฉนดที่ดินไปจำหน่ายเป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้ และภายหลังอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้แก้ไขโฉนดที่ดินและรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่งผลให้โฉนดที่ดินดังกล่าวถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้มีจำนวนเนื้อที่ลดลง ทำให้สิทธิในการบังคับชำระหนี้

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา และเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือที่มีใบไต่สวนหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินดังกล่าวนั้นรวมกับที่ดิน

(๒) นายอำเภอหรือผู้ทำการแทน ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น สำหรับกรณีอื่นนอกจากที่ระบุไว้ใน (๑)

มาตรา ๗๙ เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินแล้วประสงค์จะแบ่งแยกที่ดินเป็นบางส่วน ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน เมื่อได้รังวัดแบ่งแยกเสร็จแล้ว ถ้าจะต้องจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ก็ให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเสียก่อน แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้

ฯลฯ

ฯลฯ



จำนองลดลงบางส่วน กรณีย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้รับจำนอง กรมที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ได้รับจำนองที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๕ จำนวนเนื้อที่ ๕๑^๙/_{๑๐๐} ตารางวาพร้อมสิ่งปลูกสร้างของนาง ช. ไว้เป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้ จำนวน ๗๐๐,๐๐๐ บาท แต่นาง ช. ผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนาง ช. ต่อศาลแพ่ง ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาให้จำเลยชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ หากจำเลยไม่ชำระหรือชำระไม่ครบ ให้ยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๕ พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ในที่ดินออกขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้ให้แก่โจทก์ หากได้เงินไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่น ของจำเลยขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระหนี้ให้โจทก์จนครบ ต่อมา ผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๖ ได้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สาขากระทุ่มแบน เพื่อขอให้ ตรวจสอบที่ดินที่ตนถือกรรมสิทธิ์ เนื่องจากที่ดินที่ตนครอบครองและอยู่อาศัยไม่ตรงกับหลักฐาน โฉนดที่ดินที่ชื่อมา ผลการตรวจสอบพบว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ได้ดำเนินการ รังวัดและจดทะเบียนแบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวมโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๔๒๖ ไม่ตรงกับการครอบครอง และเจตนาที่แท้จริงของผู้ถือกรรมสิทธิ์ ทำให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๔ โฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๗๗๕ โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๖ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๗ รวม ๔ ฉบับ มีการจดทะเบียนคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามตำแหน่งที่ดิน รวมทั้งทำให้การจดทะเบียนในลำดับต่อมา ภายหลังการแบ่งแยกของโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปด้วย อธิบดีกรมที่ดิน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกคำสั่งให้แก้ไขรายการ จดทะเบียนและโฉนดที่ดินข้างต้น ซึ่งในกรณีของนาง ช. แก้ไขจากผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๕ จำนวนเนื้อที่ ๕๑^๙/_{๑๐๐} ตารางวา เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๗๗๖ จำนวนเนื้อที่ ๔๔^๓/_{๑๐๐} ตารางวา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหาย จากการแก้ไขรายการจดทะเบียนดังกล่าว เนื่องจากส่งผลให้หลักทรัพย์ที่นาง ช. นำมาจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้มีเนื้อที่ลดลงจำนวน ๗^๖/_{๑๐๐} ตารางวา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๖๙,๕๑๑.๒๓ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๗๖,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

นายช่างรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบ ของผู้ถูกฟ้องคดีในการรังวัดและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะต้องกระทำโดยใช้ ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจักต้องมีตามวิสัย



และพฤติการณ์ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินให้ถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ขอ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นก็พบว่า การจัดทำรูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว. ๙) ในชั้นการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๔๒๖ ออกเป็นแปลงย่อยเพื่อประกอบการจดทะเบียน ใต้บรรยายการแบ่งแยกกลับทิศ ผิดไปจากบันทึกถ้อยคำในแบบ ท.ด. ๑๖ ของผู้ขอ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานรังวัดและงานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยเฉพาะ และสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นว่านี้ได้ แต่กลับมิได้ใช้หรือใช้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอ ทำให้การจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามคำขอ ระบุชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในหน้าโฉนดที่ดินสลับแปลงกัน และจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแปลงที่ครอบครองอยู่กับเนื้อที่ของที่ดินตามที่ระบุในโฉนดที่ดินไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จนเป็นเหตุให้ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑^{๕๕}

^{๕๕} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑)

พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้



แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วมีคำสั่งให้แก้ไขโฉนดที่ดินและรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน แปลงดังกล่าว ส่งผลให้โฉนดที่ดินแปลงที่จำนองเป็นประกันกับผู้ฟ้องคดีถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้มีจำนวนเนื้อที่ลดลง มูลค่าทรัพย์สินจำนองซึ่งคำนวณตามจำนวนเนื้อที่ย่อมต้องลดลงไปด้วย ทำให้สิทธิในการบังคับชำระหนี้จำนองของผู้ฟ้องคดีลดลงบางส่วน กรณีจึงเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัดอยู่จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการพิจารณาว่าพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณา จากราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างอันเป็นหลักประกันที่นำมาจำนองเป็นประกันนี้เงินกู้ เมื่อปรากฏว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๕ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๗๗๖ ที่สลับแปลงกัน มีสภาพทำเลที่ตั้งไม่ต่างกัน การที่ที่ดินสลับแปลงกันมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายในกรณีอื่น นอกจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีรับจำนองไว้มีเนื้อที่ลดลงเท่านั้น จึงควรนำราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของทางราชการ ซึ่งประเมินไว้ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ราคาตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท อันเป็นราคาที่ซื้อขายในขณะจดทะเบียนจำนอง เป็นประกัน มาคำนวณความเสียหายได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด เนื่องจาก เป็นราคาที่ใกล้เคียงกับราคาที่ดินที่นาง ช. ซื้อมาจากผู้ขาย และไม่ปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดิน บริเวณใกล้เคียงที่ดินแปลงพิพาทกันในราคาเท่าใด อีกทั้ง ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นจาก

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณา เพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๕๖} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



ความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ปล่อยเงินกู้สูงกว่าหลักประกันเกินความจริง เพราะการปล่อยเงินกู้มากหรือน้อยไม่ได้พิจารณาเพียงราคาทรัพย์สินจำนองเท่านั้น แต่ยังพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๑,๔๐๐ บาท พร้อมกับดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่ได้มีการแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและโฉนดที่ดิน อันเป็นวันกระทำละเมิด ตามมาตรา ๒๐๖^{๕๗} มาตรา ๒๒๔^{๕๘} และมาตรา ๔๓๘^{๕๙} วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยตามจำนวนข้างต้น นับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษา และหากผู้ฟ้องคดีได้รับชำระหนี้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินจำนองเพียงใด ให้หักส่วนหรือคืนเงินที่ได้รับชำระไว้เกินความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๗/๒๕๕๙)

๕.๔ การจดทะเบียนจำนอง

ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวน เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและความสามารถของคู่กรณี ตลอดจนตรวจสอบถึงความสมบูรณ์ของสัญญาที่นำมาขอจดทะเบียนจำนองก่อนการรับจดทะเบียน การที่เจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนจำนองโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อน ทั้งที่กรณีปรากฏข้อบกพร่องเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียนจำนองและผู้จำนองได้ถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะมีการยื่นคำขอจดทะเบียนจำนองแล้ว ย่อมเป็นการรับจดทะเบียนจำนองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทายาท

^{๕๗-๕๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๖ ในกรณีอื่นอันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด
 มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้จะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น
 ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด
 การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้
 มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด
 อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย



ของเจ้าของที่ดินอันถือได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมที่ดินซึ่งเป็น
หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรและเป็นผู้จัดการมรดกของนาง อ. ซึ่งถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๕
สิงหาคม ๒๕๓๗ นาง อ. มีทรัพย์สินมรดก คือ ที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)
เลขที่ ๓๔๖ ตำบลน้ำแวน อำเภอเขียงคำ จังหวัดพะเยา ซึ่งได้จดทะเบียนจำนองประกัน
การกู้ยืมเงินไว้กับนาง ภ. ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกได้ไปยื่น
คำขอไถ่ถอนจำนองที่ดินทรัพย์สินมรดกต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา สาขาเขียงคำ จึงพบว่า
การจำนองที่ดินดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ โดยในคำขอจดทะเบียนสิทธิ
และนิติกรรมการสอบสวนสิทธิ (ท.ด. ๑ ก) ระบุว่า นาง อ. เป็นผู้นำที่ดินพิพาทมาจำนอง
เป็นประกันการกู้ยืมเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท กับนาง ภ. ผู้รับจำนองด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า
การจดทะเบียนจำนองที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี
เนื่องจากในขณะที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นาง อ. ได้เสียชีวิตลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๕
สิงหาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน
การจดทะเบียนจำนองดังกล่าวและให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน
๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง^{๖๐} มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง^{๖๑}
มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง^{๖๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๒ (๑)^{๖๓} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗

^{๖๐-๖๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๗๑ ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ ให้คู่กรณีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น
แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามสมควรแก่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคล รวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ



(พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ในกรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ทราบถึงสิทธิและความสามารถของคู่กรณี ตลอดจนตรวจสอบถึงความสมบูรณ์ของสัญญาที่นำมาขอจดทะเบียนจำนอง ดังนั้น เมื่อในการจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาท ปรากฏข้อบกพร่อง คือ สำเนาทะเบียนบ้านและชื่อผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่ขอจดทะเบียนจำนองแตกต่างกัน อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่ามีสำเนาบัตรประชาชนของผู้จำนอง คงมีเพียงสำเนาบัตรประจำตัวข้าราชการและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับจำนอง ประกอบกับคำรับรองของผู้รับจำนองว่าผู้จำนองเป็นเจ้าของที่แท้จริง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำการสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ และเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นาง อ. ได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ นาง อ. ย่อมไม่สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวได้ด้วยตนเอง เจ้าพนักงานที่ดินจึงย่อมจะต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ทราบถึงสิทธิและความสามารถของคู่กรณีและความสมบูรณ์ของสัญญาที่นำมาจดทะเบียนด้วย การที่เจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาทจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้กระทำให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดตามเพื่อให้ได้สิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทคืน จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนจำนองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่วันจดทะเบียน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๙/๒๕๕๘)

๖. กรณีอื่น ๆ

๖.๑ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

กรณีที่มีบุคคลครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่มีกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ แต่บุคคลดังกล่าวมิได้ดำเนินการเพื่อขอให้ตนมีสิทธิหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ โดยทางราชการได้นำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจัดสรรให้เป็นนิคมสร้างตนเอง ก็ไม่ปรากฏว่าบุคคลข้างต้นแสดงความประสงค์ที่จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กรณีย่อมต้องถือว่า บุคคลนั้นไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่ตนอาศัยอยู่ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการขอที่จะกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองมีมติไม่รับผู้ที่อ้างว่าครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง โดยให้เหตุผลว่า ผู้นั้นได้ระบุนความประสงค์จะขอเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ซึ่งไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้สมาชิกของนิคม จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ที่ดินพิพาทแปลงที่ ๒๗๖ แปลงที่ ๒๗๗ แปลงที่ ๒๗๘ และแปลงที่ ๔๒๙ ตั้งอยู่ หมู่ที่ ๗ ตำบลนิคมทุ่งโพธิ์ทะเล อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร เดิมเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่เนื่องจากการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองทุ่งโพธิ์ทะเล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ในท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร และอำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้มีการนำที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมาจัดสรรเป็นที่ทำกินให้แก่ราษฎร และในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยการอนุมัติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้สำรวจรังวัดกำหนดแผนผังที่ดินที่จะจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน และประกาศกำหนดให้ที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงเป็นที่สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์และเป็นที่สงวนสำหรับโรงเรียน ต่อมา นาย ส. ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าได้ซื้อที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ และครอบครองทำประโยชน์มาตลอดโดยได้เสียภาษีบำรุงท้องที่อย่างถูกต้อง ขอให้เพิกถอนการรังวัดที่ให้ที่ดินทั้งสี่แปลงเป็นที่สาธารณประโยชน์ และให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวแก่ตน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินซึ่งอยู่ในความดูแลของโรงเรียนและเป็นที่สงวนซึ่งราษฎรในหมู่บ้านแปดอ้อม หมู่ที่ ๗ ตำบลนิคมทุ่งโพธิ์ทะเล ร่วมกันจับจองไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน การซื้อขายที่ดินดังกล่าวไม่สามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และสั่งให้นาย ส. ขนย้าย



สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดออกจากที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงภายใน ๓๐ วัน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นภรรยาและบุตรของนาย ส. อ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงต่อเนื่องมาจากนาย ส. และได้ยื่นใบสมัครลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยระบุว่ามีความประสงค์ที่จะขอเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แปลงที่ ๔๒๙ และแปลงที่ ๒๗๖ ตามลำดับ แต่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองทุ่งโพธิ์ทะเล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เคยแจ้งให้นาย ส. ออกไปจากที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประกาศกำหนดให้ที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงเป็นที่ดินสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์และเป็นที่ดินสงวนสำหรับโรงเรียน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ประกาศกำหนดให้ที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงเป็นที่สาธารณประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจัดที่ดินทั้งสี่แปลงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินพิพาทเดิมเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีนาง ว. ครอบครองอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะมีผลใช้บังคับ แต่นาง ว. มิได้ดำเนินการเพื่อขอให้ตนมีสิทธิหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง^{๖๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังได้อ้างในคำอุทธรณ์ว่า นาง ว. ได้เคยบริจาคที่ดินพิพาทเพื่อใช้สำหรับสร้างวัดและโรงเรียนไปแล้วด้วย จึงฟังได้ว่า นาง ว. มิได้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาททั้งสี่แปลง จนกระทั่งต่อมาทางราชการได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งที่ดินพิพาทมาจัดสรรให้เป็นนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ ก็ไม่ปรากฏว่า

^{๖๔} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น



นาง ว. ได้แสดงออกว่าประสงค์จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของกฎหมาย และขอให้ออกหนังสือสำคัญแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ ออกคำสั่งหรือประกาศกำหนดให้ที่ดินพิพาททั้งสี่แปลงเป็นที่สาธารณประโยชน์ ในเขตนิคมสร้างตนเอง จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ดินพิพาททั้งสี่แปลง ดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันมาโดยตลอด การที่นาง ว. นำที่ดินสาธารณประโยชน์ในนิคมสร้างตนเองมาขายให้แก่ นาย ส. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และเมื่อ นาย ส. มิใช่ผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าครอบครองที่ดินต่อเนื่องจาก นาย ส. จึงเป็นการครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้เหตุผลว่า ใบสมัคร ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองระบุความประสงค์จะขอเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ ๔๒๙ และแปลงที่ ๒๗๖ ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้สมาชิก ของนิคมได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๘)

๖.๒ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖.๓ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็น ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปี เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น และทำประโยชน์ในที่ดินหรืออำนวยการ ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ โดยมีได้พิจารณารายได้ แต่เพียงเท่านั้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ใช้เวลาส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพค้าขาย แม้รายได้จากการค้าขายจะน้อยกว่ารายได้ที่ได้รับจากการทำ การเกษตรกรรม ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และไม่ปรากฏว่า บุคคลดังกล่าวมีลักษณะที่จะถือได้ว่าเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม บุคคลดังกล่าวจึงย่อมสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) ข. ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณากำหนดแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดิน ตลอดจนอนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่มีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใดไม่ เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการฯ ว่า ตนได้ใช้อำนาจดำเนินการนอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริงได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) เลขที่ ๕๒ เนื้อที่ ๘๓ ไร่ ๑ งาน ๑๙ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนว่า การดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในจังหวัดภูเก็ตมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริต ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ ยังตรวจสอบพบว่าที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีมีบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินด้วย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงได้สรุปความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อพิจารณาซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ให้เพิกถอนการจัดที่ดินในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๕๒ ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมบริวารออกไปจากที่ดินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๕๒ และเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมบริวารออกจากที่ดิน



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกร กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการทำสวนมากกว่ารายได้จากการค้าขายก็ตาม แต่การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพหลักเป็นเกษตรกรรมหรือไม่ หาได้พิจารณาจากรายได้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และทำประโยชน์ในที่ดินหรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถหรือไม่ แม้ว่ารายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะน้อยกว่ารายได้จากการประกอบอาชีพอื่นของบุคคลดังกล่าวก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ในการทำสวนยางพาราและสวนส้มโชกุนในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิธีว่าจ้างคนงานและเข้าไปดูแลเพียงเดือนละประมาณ ๒-๓ ครั้งเท่านั้น อันถือว่าเป็นเวลาที่น้อยมากกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทำประโยชน์ในที่ดินหรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ในการทำสวนยางพาราและสวนส้มโชกุนเป็นเนื้อที่ ๙๓ ไร่กว่า ซึ่งต้องได้รับการดูแลบำรุงรักษาอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องสม่ำเสมอ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งภรรยาของผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนสามัญ พ. อันเป็นการประกอบอาชีพอื่น แม้นาย ค. ซึ่งเป็นพี่ชายของผู้ฟ้องคดีจะเข้าไปดูแลที่ดินและควบคุมคนงานในสวนดังกล่าวทุกวัน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ต้องเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินหรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถโดยไม่อาจให้ผู้ใดทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับแทนตนเองได้ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยากจน อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือเป็นบุตรของเกษตรกรแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรตามข้อ ๔^{๖๔} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย

^{๖๔} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เกษตรกร” หมายความว่า

(๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น

(๒) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) ข.^{๖๖} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจที่จะมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑๑ วรรคห้า^{๖๗} ของระเบียบดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังรับฟังได้ตามผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งของปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ดังกล่าวมีที่ดินบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๔)^{๖๘} และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

^{๖๖-๖๗} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๑๑ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิหรือจะสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

ขลข

ขลข

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

ขลข

ขลข

ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้นั้นสิ้นสิทธิได้

ขลข

ขลข

^{๖๘-๖๙} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบังคับในท้องที่ใดแล้ว

ขลข

ขลข

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจพิจารณากำหนดแผนผัง และจัดแบ่งแปลงที่ดิน ตลอดจนอนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ (๓) และ (๔)^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในที่ดินพิพาทซึ่งมิได้อยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ การออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๕๒ ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บางส่วนไม่ชอบด้วย กฎหมายเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง แผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงได้ และแม้ว่าข้อ ๑๐ (๓)^{๗๑} ของระเบียบบ ณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหามทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะ การดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๐} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.

เสนอรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๑} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๑๐ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ



หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนี้ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีอำนาจ เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็ตาม แต่การเพิกถอนดังกล่าวมิได้มีผลทำให้หมัดของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินและเพิกถอนการจัดที่ดินบางส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๕๒ ของผู้ฟ้องคดี และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มีหนังสือ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินดังกล่าวและส่งคืน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบัน เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินฯ พินักษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๗/๒๕๕๘)

กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีเนื้อที่ ครอบคลุมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ พระราชกฤษฎีกาข้างต้นจะมีผลเป็นการถอนสภาพ การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินดังกล่าวก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลัง ได้ให้ความยินยอมแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอม ให้หน้าที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และไม่ปรากฏด้วยว่าได้มีการถอนสภาพ ที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกำหนดไว้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ กรณีเช่นนี้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณา คุณสมบัติก่อนแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ป่าโคกน้ำเค็ม และป่าโคกดอนโพธิ์ ในท้องที่ตำบลสร้างคอม อำเภอสร้างคอม จังหวัดอุดรธานี ซึ่งต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชียงดา ตำบลนาสะอาด ตำบลสร้างคอม ตำบลบ้านโคก อำเภอสร้างคอม ตำบลจอมศรี ตำบลโคกกลาง ตำบลเพ็ญ ตำบลบ้านธาตุ



ตำบลบ้านเหล่า ตำบลสุขุมเส้า ตำบลเตาไห ตำบลเชียงหวาง อำเภอเพ็ญตำบลนาข่า อำเภอเมืองอุดรธานี ตำบลนาทราย ตำบลบ้านแดง ตำบลดอนกลอย กิ่งอำเภอพิบูลย์รักษ์ อำเภอหนองหาน และตำบลสะแบง อำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยมีเนื้อที่ครอบคลุมถึงบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ด้วย ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานีได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโครงการปฏิรูปที่ดินป่าโคกน้ำเค็มและป่าโคกดอนโพธิ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองดังกล่าว แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือแจ้งว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอเข้าทำประโยชน์ได้ระบุในทะเบียนพัสดุเคลื่อนที่ไม่ได้ของโรงเรียนบ้านโคกสว่างว่าได้สงวนหวงห้ามไว้เป็นค่ายลูกเสืออำเภอสร้างคอม แปลงหมายเลขที่ อด ๒๕๒๒ ได้มาโดยการยกให้เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๐๘ ทั้งได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อด ๒๓๗๐ แล้ว จึงไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์กรณีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือยืนยันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว และให้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ภายในเวลาที่ศาลกำหนด

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอเข้าทำประโยชน์และขอให้ดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ นั้น ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้แล้ว ตามทะเบียนที่ราชพัสดุเคลื่อนที่ไม่ได้ของโรงเรียนบ้านโคกสว่าง และได้สงวนหวงห้ามไว้เป็นค่ายลูกเสืออำเภอสร้างคอม แปลงหมายเลขที่ อด ๒๕๒๒ ได้มาโดยยกให้เมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๘ และต่อมาได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อด ๒๓๗๐ แล้วเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่สาธารณสมบัติแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕^{๗๒} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับที่ดินแปลงดังกล่าว

^{๗๒} พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุก่อนการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชียงดาฯ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๒)^{๗๓} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชียงดาฯ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และเมื่อผู้มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ ส.ป.ก. โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๑^{๗๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งในคดีนี้คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัด ส.ป.ก. เป็นเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานีพิจารณาคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิ

^{๗๓} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๔} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๑ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๖ ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นเพียงระเบียบที่กำหนดให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคุณสมบัติของเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่เพียงเท่านั้น พิกษาชยภักดิ์ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๘/๒๕๕๘)

การที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ยินยอมให้มีการก่อสร้างศาลาประชุมและศาลาอเนกประสงค์ของหมู่บ้านบนที่ดิน ที่ตนได้รับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ย่อมถือว่าเป็นการสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ตนได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งเป็นการแสดงเจตนาว่าตนมิได้ครอบครองและทำกินในที่ดิน ส่วนดังกล่าวแล้ว กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือก ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ (๑) ของระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินส่วนที่ก่อสร้างศาลาประชุมหมู่บ้าน และศาลาอเนกประสงค์ออกจากแปลงที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของเกษตรกรผู้รับ เพื่อที่หมู่บ้านจะได้มายื่นคำขอใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามระเบียบหลักเกณฑ์ของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และได้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เหลือเฉพาะส่วนที่เกษตรกรผู้นั้นครอบครองทำประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจากปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๔๓๐๘ อำเภอสวี จังหวัดชุมพร เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๑ งาน ๓๔ ตารางวา ออกให้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๗ แต่นาย ช. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ ตำบลเขาทะเล อำเภอสวี จังหวัดชุมพร ได้มาขออนุญาตผู้ฟ้องคดีก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ ผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้



ก่อสร้างอาคารดังกล่าวในที่ดินได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งภายหลังนาย ส. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ คนใหม่ได้มาบันทึกถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้รั้งวัดรวมที่ดินของหมู่บ้านไปด้วย ประมาณ ๑ ไร่ ๓ งาน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า กระบวนการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ดินพิพาทนั้นถูกต้องตามระเบียบ เนื่องจาก ตั้งแต่สำรวจรังวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึงการอนุญาตเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ปรากฏว่า ที่ดินแปลงพิพาทมีการก่อสร้างศาลาประชุมและศาลาอเนกประสงค์ของหมู่บ้าน แต่ได้มีการก่อสร้าง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และ พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามลำดับ จึงเสนอความเห็นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแบ่งแยกที่ดิน ในส่วนที่หมู่บ้านได้ก่อสร้างศาลาประชุมและศาลาอเนกประสงค์ออกจากแปลงที่ดินที่ได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้หมู่บ้านจะได้มายื่นคำขอใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามระเบียบ หลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และจะได้แก้ไขรูปแผนที่ และเนื้อที่ตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ให้เหลือเฉพาะส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแบ่งแยกที่ดิน ในส่วนที่หมู่บ้านได้ก่อสร้างศาลาประชุมและศาลาอเนกประสงค์ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๔๓๐๘ ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมและอนุญาตให้ผู้ใหญ่บ้าน ก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ในที่ดินที่ตนต้องทำการเกษตร และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล เขาทะเลได้ก่อสร้างศาลาประชุมบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็มีได้โต้แย้งคัดค้าน หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมในทันที แต่กลับยินยอมให้ใช้ประโยชน์ ของหมู่บ้านต่อไปจนกว่าอาคารจะหมดสภาพการใช้งาน กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑)^{๗๕} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และเป็นการแสดงเจตนาว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ครอบครองและทำกินที่ดินในส่วนนั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๘ (๑)^{๗๖} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น เมื่ออำเภอสวีได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร ขอให้พิจารณาแก้ไขปัญหากรณีคณะกรรมการหมู่บ้านและราษฎรหมู่ที่ ๓ ตำบลเขาทะเล มีมติยืนยันว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ทับซ้อนกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน ซึ่งได้ก่อสร้างศาลาประชุมหมู่บ้านและศาลาอเนกประสงค์อยู่ในที่ดินดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกส่วนที่หมู่บ้านได้ก่อสร้างศาลาประชุมและศาลาอเนกประสงค์ออกจากแปลงที่ดินที่ได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้หมู่บ้านจะได้มายื่นคำขอใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามระเบียบหลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และได้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เหลือเฉพาะส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ต่อไป มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว **พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๐/๒๕๕๘)**

^{๗๕} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๑๑ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๖} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๘ เกษตรกรผู้จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



การที่บุคคลผู้ครอบครองที่ดินเดิมสละการครอบครองที่ดินของตน โดยได้อोनและส่งมอบที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น บุคคลผู้รับโอนที่ดินย่อมเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามนัยมาตรา ๑๓๗๗ และมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อสิทธิครอบครองที่ดินเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้สิทธิครอบครองได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว กรณีจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๑ ตำบลทุ่งมหาเจริญ อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว เนื้อที่ประมาณ ๗๔ ไร่ ด้วยการปลูกต้นยูคาลิปตัสเต็มพื้นที่ ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ ตำบลสระแก้ว ตำบลท่าเกษม ตำบลสระขวัญ อำเภอเมืองสระแก้ว ตำบลเขาสามสับ ตำบลเขาฉกรรจ์ ตำบลพระเพลิง กิ่งอำเภอเขาฉกรรจ์ อำเภอเมืองสระแก้ว ตำบลห้วยโจด ตำบลวัฒนานคร ตำบลท่าเกวียน อำเภอวัฒนานคร ตำบลไทรทอง ตำบลเบ็ญจขร ตำบลชัยมะกรูด ตำบลคลองหาด ตำบลไทยอุดม ตำบลคลองไถ่เถื่อน อำเภอคลองหาด ตำบลผ่านศึก ตำบลทับพริก อำเภออรัญประเทศ และตำบลคลองหินปูน ตำบลตาหลังใน ตำบลทุ่งมหาเจริญ ตำบลวังใหม่ ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยครอบคลุมที่ดินดังกล่าวด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ประกาศแจ้งให้บุคคลที่อยู่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้และยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินมาขอยื่นคำร้องขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ปรากฏว่า นาย ค. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นาง พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และนาย ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มายื่นคำขอออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ด้วย โดยภายหลังจากที่ได้ดำเนินการระบวนการรังวัด สอบสวนสิทธิเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่เหมาะสมที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงเลขที่ ๗ กลุ่มที่ ๔๒๔๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ ๙ กลุ่มที่ ๔๒๔๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงเลขที่ ๑๐ กลุ่มที่ ๔๒๔๒ โดยได้มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.

ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการออกเป็นเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข. ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ขอให้ดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. และ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของที่ดินพิพาทได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทโดยการปลูกต้นยูคาลิปตัสมากกว่า ๑๐ ปี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยละเอียด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งสามฉบับที่ออกให้แก่บุคคลทั้งสาม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว ได้แก่ นาย ส. ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๑ ได้ให้การว่า ที่ดินพิพาทเดิมเป็นของนาง ล. ต่อมา ได้ขายที่ดินแปลงพิพาทให้กับ นาย พ. และนาย พ. ได้ขายให้กับบริษัท ส. โดยบริษัท ส. ได้ขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยการปลูกต้นยูคาลิปตัสมาตั้ง ตั้งแต่ ต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้โต้แย้งหรือคัดค้านพยานดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนหัวหน้าผู้ควบคุมการสอบสวนสิทธิของผู้ยื่นคำขอเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะนัดหมายผู้ครอบครองที่ดินเพื่อให้ช่างไปสำรวจจริงวัด และถึงแม้เมื่อถึงกำหนด นัดหมายผู้ครอบครองที่ดินไม่อยู่ ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียงหรือผู้ปกครองท้องที่ก็สามารถนำชี้ ต่อช่างรังวัดแทนได้ ส่วนในการสอบสวนสิทธินั้นเจ้าหน้าที่จะนัดหมายผู้ถือครองที่ดิน ที่มีการรังวัดไว้แล้วให้มารวมกัน ณ จุดใดจุดหนึ่งเพื่อสอบสวนว่ารูปแผนที่ที่ทำไว้ถูกต้องหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่จะมีได้เข้าไปตรวจสอบในที่ดินแต่ละแปลงแต่อย่างใด ตนจึงมิได้เห็นพื้นที่การถือครอง ของผู้ยื่นคำขอแต่ละราย แต่เชื่อถ้อยคำของผู้ยื่นคำขอ เนื่องจากมีผู้ปกครองท้องที่ให้การรับรอง อยู่ด้วย นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีพยานหลักฐานยืนยันว่า ขณะที่ให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินแปลงพิพาท มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ยื่นคำร้องขอและนำเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไปทำการรังวัดปักเขตที่ดินและแจ้งว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยมีผู้ปกครองท้องที่และเพื่อนบ้าน รับรองก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีพยานหลักฐานซึ่งเป็นหนังสือโอนสิทธิการครอบครองที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๒ ระหว่างบริษัท ส. จำกัด กับผู้ฟ้องคดี สัญญาซื้อขาย และโอนสิทธิครอบครองที่ดิน ระหว่างบริษัท ส. จำกัด กับนาย พ. หนังสือยินยอมให้เข้าไป ทำประโยชน์ในที่ดิน และแผนที่ที่ดิน ซึ่งมีลายมือชื่อของนาย พ. และลายพิมพ์นิ้วมือของนาง ล. ในเอกสารดังกล่าว สอดคล้องกับคำให้การของนาย ส. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๑ และเมื่อ



พยานหลักฐานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานของบุคคลภายนอกไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี จึงมีน้ำหนักควรแก่การรับฟัง ประกอบกับถ้อยคำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้การว่า หลังจากที่ดำเนินการรังวัดเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เดินทางไปทำงานที่ต่างจังหวัด และเมื่อเดินทางกลับ เพื่อเตรียมเพาะปลูก จึงพบว่ามีการปลูกต้นยูคาลิปตัสในที่ดินพิพาท พยานหลักฐานแห่งคดี จึงฟังได้ว่านาง ล. สละการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ นาย พ. และ นาย พ. ได้โอนการครอบครองให้แก่บริษัท ส. และสุดท้ายบริษัท ส. ได้โอนและส่งมอบที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามนัย มาตรา ๑๓๗๗ และมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขณะที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น ที่ดินพิพาทมีต้นยูคาลิปตัสที่ผู้ฟ้องคดี ได้ปลูกอยู่ในพื้นที่แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ถ้อยคำขณะยื่นคำขอว่า พื้นที่พิพาทได้มีการทำประโยชน์ด้วยการปลูกพืชผลทางการเกษตรจึงขัดกับสภาพความเป็นจริง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ การจัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ตลอดจนออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) และ (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข.) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พินากษาให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) และ (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข.) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นับแต่วันที่ออกเอกสารดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓๙๑-๑๓๙๒/๒๕๕๘)

๖.๔ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล จะมีมติให้ผู้เช่าที่มีสิทธิซื้อที่ดินที่ตนเช่าทำนาจากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้น กรณีต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้เช่าได้ยื่นความประสงค์ขอซื้อที่ดินดังกล่าวแล้ว และได้รับการปฏิเสธจากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเสียก่อน รวมทั้งคณะกรรมการ

ดังกล่าวยังต้องให้โอกาสแก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยการมีมติโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเช่นว่านี้และไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติข้างต้น ย่อมเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกได้ซื้อที่ดินที่แบ่งแยกกรรมสิทธิ์จากโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑ ตำบลท่าโขลง (คลองซอยที่ ๑ ฝั่งตะวันออก) อำเภอคลองหลวง จังหวัดธัญบุรี เนื้อที่ ๒๙๘ ไร่ ๑ งาน ๙๖ ตารางวา จากบริษัท พ. ที่ซื้อต่อมาจากนาย ก. อีกทอดหนึ่ง โดยก่อนหน้านั้น นาย ก. ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อปลูกกล้วยมีกำหนด ๑ ปี ซึ่งเมื่อพ้นกำหนด ๑ ปี นาย ก. ได้บอกเลิกสัญญาเช่าต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้วินิจฉัยว่าการบอกเลิกสัญญาเช่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติว่า การเช่าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเช่าถือว่ามีกำหนด ๖ ปี นับแต่วันทำสัญญาเช่าตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ นาย ก. ไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่า นาย ก. ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาย ก. จึงยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ที่ ๓ และประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลคลองหนึ่ง ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดธัญบุรี เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คดีถึงที่สุด โดยศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้อง ซึ่งปรากฏว่าที่ดินแปลงดังกล่าว นาย ก. ได้โอนขายให้แก่บริษัท พ. จำกัด กับพวกรวม ๑๑ ราย ไปแล้วตั้งแต่ก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษา โดยผู้ซื้อผู้ขายแจ้งว่า ไม่มีการเช่า และมีการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมระหว่างบริษัท พ. และผู้รับโอนรายอื่นอีก ๑๐ ราย โดยบริษัท พ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑ ซึ่งเป็นแปลงคงเหลือ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือถึงบริษัท พ. และผู้รับโอนที่ดินรายอื่น ๆ แจ้งความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาทคืน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ไม่ได้รับแจ้งผล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยให้ผู้ให้เช่าหรือผู้รับโอนที่ดินพิพาทขายที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ และบุคคลอื่นอีกรวม ๒๖ ราย ได้ซื้อที่ดินพิพาทจากบริษัท พ.



โดยมีการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมเป็นโฉนดที่ดินแปลงย่อย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเรื่อง การขอซื้อที่ดินพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มาพิจารณาแล้วมีมติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีสิทธิซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑ จากผู้รับโอนตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานผู้รับโอนที่ดินพิพาทไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวล่วงเลยมานานแล้ว จึงสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ สภาพที่ดินปัจจุบันและพิจารณาทบทวนมติอีกครั้งแล้วรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลคลองหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะ ผู้รับหน้าที่แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วมีมติ เห็นชอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ที่มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีสิทธิซื้อที่ดินพิพาทคืนจากผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือถึงบริษัท พ. และผู้รับโอนที่ดินรายอื่น ๆ แจ้งความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาทโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับปรากฏตามใบตอบรับ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้ติดตามผลว่าเป็นประการใด ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาทและได้รับการปฏิเสธจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทตามมาตรา ๕๔^{๗๗} แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีมติว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้เช่าเป็นผู้มีสิทธิซื้อที่ดินพิพาทจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองเข้ามาเป็นคู่กรณีก่อนที่จะมีมติแต่อย่างใด มติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีมติดังกล่าวตามมาตรา ๓๐

^{๗๗} พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๕๔ ถ้าผู้ให้เช่าขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ ไม่ว่านานั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่ามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้นตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใด จะสูงกว่ากัน แต่ทั้งนี้ผู้เช่าจะต้องใช้สิทธิซื้อนาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่ารู้หรือควรจะรู้ หรือภายใน กำหนดเวลาสามปีนับแต่ผู้ให้เช่าโอนนา

ถ้าผู้รับโอนตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายนาให้แก่ผู้เช่า ผู้เช่าอาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลเพื่อวินิจฉัยให้ผู้นั้นขายนาได้

วรรคหนึ่ง^{๗๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่พิพาทจากผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกซึ่งเป็นผู้รับโอน เป็นการที่มีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๕๖-๑๐๕๘/๒๕๕๘)

๖.๕ การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

๖.๕.๑ การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้อำนาจดุลพินิจแก่กรมธนารักษ์และจังหวัด ในการพิจารณาว่าจะนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติวางกรอบแนวทางการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และคณะทำงานได้กำหนดมาตรการและแนวทางการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าไว้แล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามาตรการและแนวทางดังกล่าวขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงข้างต้น การใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า จึงต้องคำนึงถึงมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนมาตรการของคณะทำงานด้วย และหากดำเนินการไปแล้วพบว่ามีอุปสรรคหรือมีปัญหาอุปสรรค ก็ย่อมขอให้คณะรัฐมนตรีหรือคณะทำงานทบทวนมติหรือมาตรการนั้นได้

สรุปข้อเท็จจริง

ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สฎ.๘๔๘ (แปลงสงวนบ่อถ่านศิลา) ซึ่งกระทรวงการคลังได้อนุญาตให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินพิพาทไปปฏิรูปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เนื่องจากกรมป่าไม้

^{๗๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน



ตรวจพบในภายหลังว่ามีผู้ประกอบกิจการสวนปาล์มน้ำมันจำนวน ๘ รายเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยผู้ประกอบการจำนวน ๕ รายได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจากกรมป่าไม้ ส่วนผู้ประกอบการจำนวน ๓ ราย ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท ก. บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต กรมป่าไม้จึงแจ้งให้ผู้ประกอบการทั้งแปดรายไปยื่นคำร้องขอเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กระทรวงการคลัง เห็นชอบให้ผู้ประกอบการทั้งแปดรายเช่าที่ราชพัสดุแปลงพิพาทตามพื้นที่ที่ครอบครองทำประโยชน์จริง แต่ในระหว่างการดำเนินการจัดให้ผู้ประกอบการทั้งแปดรายเช่าที่ดินพิพาท ได้มีกลุ่มราษฎรเดินทางมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินพิพาทและให้นำที่ดินพิพาทมาจัดสรรให้กับราษฎร ทางราชการจึงต้องชะลอการจัดให้เช่าไว้ก่อนเพื่อรอผลการพิจารณากรณีดังกล่าว ผลการพิจารณาปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง พิจารณาแก้ไขปัญหา ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมแก้ไขปัญหากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้สำรวจพื้นที่ที่ผู้ประกอบการเข้าทำประโยชน์และวางกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้วยการนำพื้นที่ทั้งหมดที่หมดอายุการอนุญาตหรือถูกยกเลิกการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ มาจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและเป็นคนในพื้นที่เป็นหลัก เข้าทำประโยชน์ นอกจากนี้ ยังได้แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะทำงานฯ ซึ่งคณะทำงานฯ ประชุมหารือแล้วมีมติเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้นำพื้นที่พิพาท ส่วนที่ผู้ประกอบการ ๕ รายได้รับอนุญาตเดิมซึ่งใบอนุญาตหมดอายุแล้วแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งให้นำไปจัดให้ผู้ประกอบการทั้ง ๕ ราย เช่าทำประโยชน์ ส่วนที่สองให้นำไปจัดแบ่งแปลงให้ราษฎรเช่ารายละไม่เกิน ๑๐ ไร่ สำหรับพื้นที่ที่ผู้ประกอบการจำนวน ๓ รายเข้าทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ให้กันออกมาจัดให้ราษฎรทั้งแปลง แต่หลังจากนั้นจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมธนารักษ์ว่า คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาการครอบครองพื้นที่สวนปาล์มที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งขึ้น ได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้วเห็นชอบแบ่งพื้นที่ครึ่งหนึ่งให้ผู้ประกอบการทั้งสามเช่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้ผู้อำนวยการศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติพิจารณาทบทวนมติของคณะทำงานฯ ซึ่งศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติได้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยเป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้ สำนักนายกรัฐมนตรียังได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพ

และที่อยู่อาศัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรเข้าครอบครองพื้นที่สวนปาล์ม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เพื่อพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาและมีมติเห็นควรผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการทั้งสามรายได้รับสิทธิการเช่าที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ครอบครองเดิม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖๘ ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนเครือข่ายรักษ์แผ่นดินเกิดภาคใต้ เห็นว่า คณะทำงานฯ มีมติให้นำที่ดินพิพาทในส่วนที่ผู้ประกอบการทั้งสามรายบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์มาจัดสรรให้ราษฎรทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำที่ดินทั้งหมดในส่วนที่ห่างหุ้นส่วนจำกัด ช. ห่างหุ้นส่วนจำกัด บ. ครอบครองมาจัดสรรให้กับราษฎรตามที่คณะทำงานฯ เสนอ แต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ไม่สามารถดำเนินการในที่ดินพิพาทได้ในขณะนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการทั้งสองรายดังกล่าวยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ดินพิพาทต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อขอให้จัดสรรที่ดินแปลงพิพาทให้แก่สมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนเครือข่ายรักษ์แผ่นดินเกิดภาคใต้และราษฎรในพื้นที่ที่ไม่มีที่ดินทำกิน แต่ก็ไม่มีผลการดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖๘ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการนำที่ราชพัสดุดังกล่าวในส่วนที่เหลือเนื้อที่ร้อยละ ๔๐ ที่ห่างหุ้นส่วนจำกัด ช. ห่างหุ้นส่วนจำกัด บ. ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตมาจัดสรรให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖๘

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่เห็นชอบให้สำรวจพื้นที่ที่ผู้ประกอบการเข้าทำประโยชน์และวางกรอบแนวทางการแก้ปัญหา โดยให้นำพื้นที่ทั้งหมดที่หมดอายุการอนุญาตหรือถูกยกเลิกการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ มาจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหากรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ระหว่างราษฎรกับผู้ประกอบการสวนปาล์มน้ำมันที่เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหา มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปอันเข้าลักษณะของกฎ แต่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายและแนวทางให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ นำไปเป็นกรอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป

ส่วนมาตรการในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี



เป็นประธานคณะทำงานนั้น เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑^{๗๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ดังนั้นมติของคณะรัฐมนตรีและมาตรการในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานชุดนี้เพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ จึงมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ประกอบกับข้อ ๒๔^{๘๐} และข้อ ๒๕^{๘๑} ของกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล

^{๗๙} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(๔) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีนี้ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(๕) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(๗) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(๙) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^{๘๐-๘๑} กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๒๔ การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่า

(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

(๒) ในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่เป็นการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรมที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์



บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เช่าที่ราชพัสดุไว้ ก็ไม่ได้กำหนดเป็นอำนาจผูกพันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องนำที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการไปจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า แต่กำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการพิจารณาว่าจะนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ และคณะทำงานฯ ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าไว้แล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามาตรการและแนวทางดังกล่าวขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงข้างต้น การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับการนำที่ราชพัสดุแปลงพิพาทมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า จึงต้องคำนึงถึงมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานฯ ด้วย หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการไปแล้วพบว่ามีความจำเป็นหรือมีปัญหาอุปสรรค ก็ย่อมขอให้คณะรัฐมนตรีหรือคณะทำงานฯ ทบทวนมติหรือมาตรการได้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและมาตรการแก้ไขปัญหาของคณะทำงานฯ ด้วยการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปรังวัดแบ่งพื้นที่ที่ได้แบ่งครึ่งมาจากผู้ประกอบการที่มีหนังสืออนุญาตแต่หนังสือหมดอายุลง เป็นแปลงย่อยแปลงละไม่เกิน ๑๐ ไร่ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงมหาดไทย แต่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบริเวณพื้นที่ที่ผู้ประกอบการจำนวน ๓ ราย ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท ก. ได้บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต และได้ยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้พิจารณาให้เช่าที่ราชพัสดุเช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายที่ได้รับอนุญาตเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ประกอบการที่ไม่มีหนังสืออนุญาตมีสิ่งปลูกสร้าง

การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนการใช้สิทธิตามสัญญา และการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ข้อ ๒๕ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๕) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง



และผลอาสินในที่ดินพิพาท จึงอาจโต้แย้งหรือเรียกร้องค่าชดเชยได้ และการแก้ไขปัญหา โดยกระบวนการทางศาลทำให้สูญเสียงบประมาณและเวลา ไม่สามารถนำที่ดินมาสนองตอบนโยบายของรัฐบาลได้ทันต่อสถานการณ์ ส่วนการผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการทั้งสามรายที่ไม่มีหนังสืออนุญาตเช่าที่ดินตามสมควรแก่กรณี จะทำให้ราชการได้รับประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ พิจารณา ทบทวนมติของคณะทำงานฯ โดยศูนย์อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติได้ส่งเรื่อง ให้คณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยพิจารณา และสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหามา เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพ และที่อยู่อาศัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติเห็นควรผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการทั้งสามรายได้รับสิทธิเช่าที่ดิน จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ที่เคยขอเช่าเดิม และเก็บค่าธรรมเนียมตามที่ระเบียบ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด โดยผู้ประกอบการทั้งสามรายต่างรับทราบและทำบันทึกยินยอม เช่าที่ดินตามมติดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้มีหนังสือถึงรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สินว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแปลงโดยกันพื้นที่ ของผู้ประกอบการทั้งสามรายออกมาร้อยละ ๖๐ แบ่งเป็นแปลงย่อย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดให้ประชาชนผู้ยากจนเช่าเสร็จแล้ว คงเหลือเพียงร้อยละ ๔๐ ที่ต้องทบทวนมติ ของคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มในพื้นที่ที่เอกชน ขอใช้ประโยชน์ก่อน ประกอบกับผู้ประกอบการทั้งสามรายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นครศรีธรรมราชขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้ผู้ประกอบการทั้งสามราย ได้รับสิทธิ การเช่าที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ที่เคยขอเช่าเดิม และให้ผู้ประกอบการ ทั้งสามราย ได้สิทธิเช่าที่ดินพิพาทตามเนื้อที่ที่ทำประโยชน์จริง กับขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ชดใช้ค่าผลอาสิน (ต้นปาล์ม) ที่ต้องเสียไปจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอาพื้นที่คืน และให้คืนเงิน ที่ได้เก็บผลประโยชน์จากผลอาสิน (ผลปาล์ม) แทนผู้ประกอบการทั้งสามราย จึงเป็นกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรอคำวินิจฉัยของศาลเพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการ จัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าในที่ราชพัสดุแปลงพิพาท จากข้อเท็จจริงจึงยังฟังไม่ได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำที่ราชพัสดุแปลงพิพาทในส่วนที่เหลือร้อยละ ๔๐ มาจัดสรรให้แก่ราษฎรเช่า เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๙/๒๕๕๙)

๖.๕.๒ การขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖.๕.๓ การคืนที่ราชพัสดุให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๑๔

คดีปกครองเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด

๑. การจัดสรรที่ดิน

๑.๑ การใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๔ การโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

กำแพงรั้วของหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อกำหนดอาณาเขตบริเวณของหมู่บ้านและป้องกันภัยอันตรายจากบุคคลภายนอกมาตั้งแต่เริ่มทำการก่อสร้าง ถือเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรซึ่งตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์ของที่ดินจัดสรร ซึ่งจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมดังกล่าวลบล้างไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ การที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินยกที่ดินของตนซึ่งเป็นถนนภายในหมู่บ้านจัดสรรให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ย่อมเป็นการยกให้เฉพาะที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเท่านั้น กำแพงรั้วของหมู่บ้านจัดสรรยังคงเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้านจัดสรรที่เจ้าของที่ดินภายในหมู่บ้านจัดสรรมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะบำรุงรักษา ซ่อมแซม ใช้สอย และหวงกันไว้เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินภายในหมู่บ้านจัดสรร ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณประโยชน์

ที่จะเป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา ๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบริเวณที่ตั้งของกำแพงรั้วยอมไม่ถือเป็นที่สาธารณะตามข้อ ๖ ประกอบข้อ ๔ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคั่นหินทางเท้า ลดระดับคั่นหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้อำนวยการเขตจึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกบริเวณกำแพงรั้วดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยมีการก่อสร้างกำแพงรั้วคอนกรีตล้อมรอบบริเวณหมู่บ้าน และก่อสร้างถนนหลักและถนนแยก กว้างประมาณ ๘ เมตร ภายในหมู่บ้านจัดสรร ต่อมา นาย ส. เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณถนนแยกที่ ๔ ได้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ร้องสอดซึ่งอาศัยอยู่ด้านนอกกำแพงรั้วของหมู่บ้านบริเวณฝั่งตรงข้ามกับถนนแยกที่ ๔ มีความประสงค์จะใช้ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นทางเข้า-ออก แต่เนื่องจากมีแนวกำแพงรั้วของหมู่บ้านจัดสรรปิดกั้นอยู่ จึงได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอเปิดเป็นทางเข้า-ออกเพื่อให้ผู้ร้องสอดสามารถผ่านไปสู่วางทางสาธารณประโยชน์ในหมู่บ้านจัดสรรได้ ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นควรรื้อถอนกำแพงรั้วดังกล่าว จึงได้มีประกาศแจ้งว่าจะทำการรื้อถอนกำแพงรั้วของหมู่บ้านจัดสรรบริเวณถนนแยกที่ ๔ เพื่อเปิดทางเข้า-ออกให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ทางดังกล่าว นาย ว. ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท บ. เจ้าของโครงการหมู่บ้านจัดสรร และเป็นผู้พักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร ได้มีหนังสืออุทธรณ์คัดค้านการรื้อถอนกำแพงรั้วดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของนาย ว. แต่เนื่องจากมีคดีพิพาทลักษณะเดียวกันนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นสมควรรอคำวินิจฉัยของศาลก่อนและได้มีหนังสือแจ้งผู้ร้องสอดว่าจะยังไม่ดำเนินการรื้อถอนกำแพงรั้วพิพาท อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าได้มีบุคคลมาทุบทำลายกำแพงรั้วพิพาท และผู้ร้องสอดได้เทพื้นคอนกรีตเพื่อทำทางเข้า-ออกในบริเวณดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนพื้นคอนกรีตออกทั้งหมดภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ร้องสอดได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีขออนุญาตเทพื้นคอนกรีตทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกในบริเวณกำแพงรั้วพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ว อนุญาตให้ผู้ร้องสอดทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกที่อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวมีขนาดกว้าง ๓ เมตร เชิงลาดยาว ๑.๕๐ เมตร โดยสงวนสิทธิที่จะยกเลิกการขออนุญาตได้ถ้าผู้ร้องสอดฝ่าฝืนเงื่อนไขในการอนุญาตหรือผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงก่อสร้างเพื่อความจำเป็นเรียบร้อยของถนนหนทาง อันมีผลกระทบต่อการทำทางลาดที่อนุญาตไปแล้ว ผู้ร้องสอดได้ทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกในบริเวณดังกล่าว



และได้มีการติดตั้งประตูรั้วซึ่งมีลักษณะเป็นประตูบานเลื่อนยาวประมาณ ๓ เมตรเศษ โดยติดตั้งบนเสารั้วที่ได้ก่อสร้างขึ้นใหม่ชิดกำแพงรั้วเดิมที่ถูกรื้อถอน แต่ประตูรั้วดังกล่าวตั้งอยู่บริเวณที่ดินนอกกำแพงรั้วเดิมของหมู่บ้านจัดสรร ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกได้มีหนังสือสอบถามผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีการอนุญาตให้ทុบกกำแพงรั้วหรือไม่ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำกำแพงรั้วและรื้อถอนทางเชื่อมเพื่อให้กลับมามีสภาพดังเดิม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกว่า ไม่ได้อนุญาตให้มีการทុบกกำแพงรั้วพิพาท แต่ได้อนุญาตให้ทำทางเชื่อมเป็นการชั่วคราว หากผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในกำแพงรั้วได้ทำการปิดกำแพงรั้วพิพาท ช่องทางเข้า-ออกทางลาดที่เชื่อมทางสาธารณะก็จะถูกยกเลิกโดยปริยาย และผู้ถูกฟ้องคดีจะได้อำนาจที่จะได้รื้อถอนทางเชื่อมดังกล่าวต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการรื้อถอนกำแพงรั้วโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งห้ามมิให้มีการใช้ทางเข้า-ออกที่สาธารณะภายในหมู่บ้านจัดสรร และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้ทำทางลาดเชื่อมเข้า-ออกที่สาธารณะบริเวณกำแพงรั้วที่ถูกรื้อถอน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า การดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวได้มีการก่อสร้างกำแพงรั้วรอบบริเวณหมู่บ้านเพื่อเป็นการกำหนดอาณาเขตบริเวณหมู่บ้านและป้องกันภัยอันตรายจากบุคคลภายนอกมาตั้งแต่เริ่มทำการก่อสร้าง ส่วนถนนแยกที่ ๔ ซึ่งเป็นถนนภายในหมู่บ้านจัดสรรนั้น เดิมเป็นกรรมสิทธิ์ของนาย ส. ซึ่งต่อมานาย ส. ได้ยกให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยได้จดทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถนนดังกล่าวจึงเป็นที่สาธารณประโยชน์นับแต่วันดังกล่าว ส่วนกำแพงรั้วพิพาทเป็นทรัพย์สินของหมู่บ้านซึ่งมีมาก่อนที่ถนนแยกที่ ๔ จะเป็นที่สาธารณประโยชน์ และการที่นาย ส. โอนกรรมสิทธิ์ในถนนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ย่อมเป็นการยกให้เฉพาะที่ดินซึ่งเป็นทางหรือถนนอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเท่านั้น มิได้รวมถึงกำแพงรั้วพิพาทซึ่งเป็นทรัพย์สินของหมู่บ้านจัดสรรกำแพงรั้วดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการตามที่ได้รับอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๒ จึงตกอยู่ในภาวะจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ซึ่งจะทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการะจำยอมลดไป



หรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง^๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๙ และยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของหมู่บ้านและเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้านจัดสรรที่เจ้าของที่ดินภายในหมู่บ้านจัดสรรมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะบำรุงรักษา ซ่อมแซม ใช้น้อย และหวงกันไว้เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินภายในหมู่บ้าน มิได้เป็นส่วนหนึ่งของถนนแยกที่ ๔ กำแพงรั้วพืพาทจึงไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณประโยชน์ที่จะเป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา ๑๔๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบริเวณที่ตั้งของกำแพงรั้วย่อมไม่ถือเป็นที่สาธารณะตามข้อ ๖^๓ ประกอบข้อ ๔^๔ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ร้องสอดทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร แม้จะปรากฏว่าระดับถนนในหมู่บ้านดังกล่าวมีระดับต่างกับประตูทางเข้าที่พักอาศัยของผู้ร้องสอดก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ร้องสอดทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกบริเวณกำแพงรั้วพืพาทเป็นการชั่วคราว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องสอดย่อมไม่อาจ

^๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๓๐ สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจ่ายยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษาจัดการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่มีผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งหรือสองแห่งที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๔ ส่วนควบของทรัพย์สิน หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป

เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น

^{๓-๔} ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วย การตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การทำทางเชื่อม” หมายความว่า การทำทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้าออกสู่ผิวจราจรของถนนสาธารณะที่ยังก่อสร้างปรับปรุงไม่เต็มเขตทาง

ข้อ ๖ เมื่อสำนักงานเขตได้รับอนุญาตตามข้อ ๕ และตรวจสอบถูกต้องแล้ว ถ้าถนนหรือซอยใดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขต ให้ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ถ้าถนนหรือซอยใดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานโยธา ให้สำนักงานเขตส่งเรื่องให้สำนักงานโยธาเพื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานโยธาพิจารณาอนุญาตแล้วแจ้งให้สำนักงานเขตเป็นผู้ออกใบอนุญาตตามแบบท้ายระเบียบนี้ ระยะเวลาการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในใบอนุญาต



อาศัยสิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวทำทางลาดเพื่อเชื่อมทางเข้า-ออกที่อยู่อาศัยของตน รุกกล้าเข้าไปในถนนแยกที่ ๔ ซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ ผู้ร้องสอดจะต้องรื้อถอนทางลาดดังกล่าวให้กลับสู่สภาพเดิมโดยพลัน หากผู้ร้องสอดไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ขอปัดที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง (๑๐)^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวต่อไป พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้ผู้ร้องสอดทำทางลาดเชื่อมทางเข้า-ออกที่อยู่อาศัยบริเวณถนนแยกที่ ๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๐/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคบนที่ดินแปลงใดเพื่อประโยชน์แก่โครงการจัดสรรที่ดิน แม้ไม่มีการจดทะเบียนการระจำยอม แต่หากไม่ปรากฏว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นได้กระทำการใดอันเป็นการขัดขวางหรือสงวนสิทธิมิให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กรณีต้องถือว่าที่ดินแปลงนั้นตกเป็นที่ดินสาธารณูปโภคซึ่งอยู่ในภาระจำยอมของโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวโดยปริยายแล้ว

ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินต้องรับภาระตามกฎหมายที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพตลอดไปและจะกระทำการใด ๆ ให้ประโยชน์แห่งสาธารณูปโภคซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ การซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ไม่ทำให้ที่ดินสาธารณูปโภคที่ตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรระงับสิ้นไป ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นอู่แท็กซี่ อันเป็นการกระทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกแก่ที่ดินจัดสรร คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเดิมตามมาตรา ๕๒ ประกอบมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ



สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท อ. ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๓ เนื้อที่ประมาณ ๑๓ ไร่ ๗ ตารางวา โดยจัดสรรเป็นแปลงย่อยจำนวน ๑๒๘ แปลง ซึ่งโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวบริษัท อ. ได้รับโอนมาจากบริษัท ก. คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ พิจารณาแล้วเห็นว่าแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินของบริษัท อ. ไม่ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของคณะกรรมการฯ แต่เนื่องจากการจัดสรรที่ดินรายเก่าก่อนที่ทางราชการจะเข้าไปควบคุม อีกทั้ง ผู้ขอได้ปลูกสร้างอาคาร จัดทำสาธารณูปโภค แบ่งโฉนดที่ดินเป็นแปลงย่อย และจำหน่ายไปแล้วเป็นบางส่วนแก้ไขไม่ได้ คณะกรรมการฯ จึงมีมติผ่อนผันให้บริษัท อ. ทำการจัดสรรที่ดินโครงการดังกล่าวได้ โดยมีเงื่อนไขว่า (๑) หากผู้ขอเอาที่ดินแปลงใหญ่ไปจัดจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนเป็นแปลงย่อยต่อเนื่องไปอีก ต้องนับรวมกับที่ดินแปลงย่อยตามโครงการนี้และจัดให้มีการกั้นที่ดินไว้เป็นที่ตั้งของบริการสาธารณะตามที่จำเป็นให้ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของคณะกรรมการฯ (๒) ผู้ขอต้องเขียนข้อความระบุความกว้างของถนนให้ครบทุกสาย (๓) ผู้ขอต้องจัดให้ที่ดินจัดสรรมีถนนสำหรับใช้เป็นทางออกสู่ถนนสาธารณะประโยชน์ แผนผังโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวปรากฏทางเข้า-ออกหมู่บ้านและบริเวณสวนสาธารณะอยู่ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ โดยไม่มีการจดทะเบียนภาระจำยอมให้เป็นทางเข้า-ออกของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๓ แต่มีการก่อสร้างถนนคอนกรีต วางท่อระบายน้ำ ท่อน้ำประปา เสไฟฟ้า เสโทรศัพท์ ป้ายชื่อหมู่บ้านจัดสรร และสวนสาธารณะบนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ ซึ่งเดิมโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ มีชื่อบริษัท ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่บริษัท ก. ได้จดทะเบียนโอนที่ดินเพื่อชำระหนี้จำนองให้แก่ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งไปแล้ว และธนาคารพาณิชย์ได้จดทะเบียนขายที่ดินดังกล่าวให้แก่นางสาว ศ. ซึ่งนางสาว ศ. ได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินแปลงนี้ด้วย หลังจากนั้น ได้มีการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ ออกเป็นแปลงย่อย ๓ แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๐๙ มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ปัจจุบันมีสภาพเป็นอยู่แท้กชี โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๐ มีชื่อบริษัท ท. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ปัจจุบันมีสภาพเป็นอยู่แท้กชี และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๑ มีชื่อบริษัท ศ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ปัจจุบันมีสภาพเป็นถนนทางเข้า-ออกหมู่บ้านจัดสรร ต่อมา นาย ว. ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของถนนและสวนสาธารณะดังกล่าวได้แจ้งแก่ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรว่า ไม่ประสงค์ให้ใช้ถนนและสวนสาธารณะอีกต่อไป นาย น. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในฐานะประธานกรรมการชุมชนหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว จึงมีหนังสือร้องเรียนไปยังคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า สวนสาธารณะและทางเข้า-ออกโครงการที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดทำขึ้นเป็นสาธารณูปโภค



ในโครงการ แม้จะอยู่นอกแผนผังโครงการก็ตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้คงสภาพเดิมดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ประกอบกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ใช้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๙๓๘๓ เป็นทางเข้า-ออกมากกว่า ๒๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดี บริษัท ท. และบริษัท ศ. ในฐานะผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคจัดทำสวนสาธารณะและถนนอันเป็นทางเข้า-ออกของโครงการ ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งตามมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เดิมโครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวเป็นของบริษัท ก. ซึ่งดำเนินการบนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๓ โดยใช้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ เป็นทางเข้า-ออก และสวนสาธารณะของโครงการ ต่อมา เมื่อบริษัท อ. ได้รับโอนโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวมาก็ยังคงใช้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ เป็นทางเข้า-ออกและสวนสาธารณะของโครงการ แต่ไม่มีการจดทะเบียนภาระจำยอม อย่างไรก็ตาม ได้มีการก่อสร้างถนนคอนกรีต วางท่อระบายน้ำ ท่อน้ำประปา เสไฟฟ้า เสโทรศัพท์ ป้ายชื่อหมู่บ้านจัดสรร และสวนสาธารณะในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวในขณะนั้นได้กระทำการใด อันเป็นการขัดขวางหรือสงวนสิทธิมิให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ประกอบกับสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินระหว่างบริษัท ก. และบริษัท อ. ที่ทำขึ้นเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ระบุว่าเป็นสัญญาร่วมซื้อที่ดิน โดยตกลงร่วมกันซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๓ เพื่อปลูกสร้างเป็นบ้านพักอาศัย และในแผนที่แนบท้ายสัญญาฉบับนี้ได้แสดงแผนผังที่ดินจัดสรรแปลงย่อย พร้อมทั้งที่ดินที่มีลักษณะเป็นทางเข้า-ออกสู่ถนนสาธารณะ และแสดงรูปสวนสาธารณะติดทางเข้า-ออกของโครงการไว้ด้วย อีกทั้ง สภาพที่ตั้งของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ เป็นที่ดินที่เชื่อมต่อกับถนนภายในโครงการ แม้บริษัท อ. จะยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน (รายเก่า) ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ โดยไม่ได้แสดงว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการ กรณีก็ต้องถือว่ามี การแสดงออกโดยปริยายว่า บริษัท อ. จัดให้มีสาธารณูปโภค มีทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะ และสวนสาธารณะติดข้างทางเข้า-ออกของโครงการ โดยใช้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ เป็นที่ดินสาธารณูปโภคที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ ย่อมตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖๒ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ผู้จัดสรรที่ดินและผู้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอมดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ



ให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ ภายหลังจากที่ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ ตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามโครงการหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ก็ไม่ทำให้ที่ดินพิพาทซึ่งเป็นสาธารณูปโภคประเภทสวนสาธารณะที่ตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่โครงการจัดสรรที่ดินระงับสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับภาระตามกฎหมายในฐานะผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพตลอดไปและจะกระทำการใด ๆ ให้ประโยชน์แห่งสาธารณูปโภคซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๐๙ ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๓๘๓ เป็นอยู่แต่ก็ถือเป็นการกระทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกแก่ที่ดินจัดสรรผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๕๒^๖ ประกอบมาตรา ๗๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติ

^{๖-๗} พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมตามมาตรา ๔๓ ลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา ๗๐ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยโดยอนุโลม

การบำรุงรักษาบริการสาธารณะ ให้นำมาตรา ๕๓ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยโดยอนุโลม

การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้รับคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรร มีกำหนดสามสิบวัน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคทราบตามที่อยู่ที่ได้ไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค คัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ได้รับ



การจัดสรรที่ดินฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ระเบียบการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดั้งเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๘/๒๕๕๘)

การที่ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินที่ตนได้รับอนุญาตได้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยจะต้องแจ้งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือตามกฎหมายอื่นเสียก่อน เมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจึงจะโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรรับไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา หากไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคได้ แต่ผู้จัดสรรที่ดินยังคงไม่ประสงค์จะทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอีกต่อไปหรือประสงค์จะจดทะเบียนโอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้จัดสรรที่ดินต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จึงจะดำเนินการประการใดประการหนึ่งตามที่ได้รับอนุมัติ หรือถ้าไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดินชอบที่จะจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ได้ ดังนั้น การที่ผู้จัดสรรที่ดินนำที่ดินที่กำหนดให้เป็นแปลงสาธารณูปโภคประเภทบ่อน้ำเสียของโครงการไปก่อสร้างถนนในโครงการ แล้วนำไปจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้พ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค โดยมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ให้นำความในมาตรา ๔๓ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ให้ยกเลิกการดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคไม่คัดค้านหรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตามวรรคหก ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้าน ค. ซึ่งแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับอนุญาตนั้นระบุให้มีการจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการด้วยการกำหนดให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ เป็นสาธารณูปโภคประเภทบ่อบำบัดน้ำเสียของโครงการ ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างอาคารชุดชื่อโครงการ ช. ซึ่งมีที่ตั้งโครงการอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับโครงการหมู่บ้าน ค. มีคลองหนองบอนคั่นกลางระหว่างโครงการทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถนนบนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ เชื่อมกับสะพานข้ามคลองหนองบอน เพื่อใช้เป็นทางสัญจรเข้าออกระหว่างสองโครงการและใช้เป็นทางลัดออกสู่ถนนศรีนครินทร์มานานกว่า ๑๐ ปีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำโฉนดที่ดินดังกล่าวไปจดทะเบียนประเภทโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ จนกระทั่งมีการร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีเบียดบังนำที่ดินสาธารณูปโภคแปลงบ่อบำบัดน้ำเสียไปสร้างเป็นสะพานข้ามคลอง ซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่าการจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ ดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้นำดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ เสียก่อน ถือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและมีเจตนาหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค การจดทะเบียนดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายและตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ร้องอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนประเภทโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ ที่จดทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้การจดทะเบียนโอนที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์มีผลสมบูรณ์

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินได้นั้นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม



ลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ กล่าวคือ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องแจ้งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเสียก่อน และเมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลดังกล่าวรับไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ผู้จัดสรรที่ดินจึงจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หากผู้จัดสรรที่ดินแจ้งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นแล้ว แต่ไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวขึ้นเพื่อรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคได้และผู้จัดสรรที่ดินยังคงไม่ประสงค์จะทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอีกต่อไป หรือประสงค์จะจดทะเบียนโอนให้เป็นสาธารณประโยชน์ ผู้จัดสรรที่ดินต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจึงจะดำเนินการประการใดประการหนึ่งตามที่ได้รับอนุมัติ หรือถ้าไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดินก็ขอที่จะจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ได้ และเมื่อได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจึงจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้าน ค. และได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารชุดโครงการ ช. โดยผู้ฟ้องคดีระบุให้แปลงที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ เป็นแปลงสาธารณูปโภคประเภทบ่อบำบัดน้ำเสียของโครงการหมู่บ้าน ค. รวมทั้งได้ก่อสร้างถนนบนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ เพื่อใช้เป็นทางสัญจรเข้าออกของโครงการทั้งสองและเป็นทางลัดออกสู่ถนนศรีนครินทร์ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๖๔๗ ไปขอจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานที่ดิน และได้รับการจดทะเบียนตามคำขอไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคประเภทบ่อบำบัดน้ำเสียของโครงการจัดสรรที่ดิน ไปดำเนินการตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบ

^๕ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๔ ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ภายใต้อำนาจที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

(๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(๓) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

การดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย

มาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน โดยมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามลำดับเสียก่อน การจดทะเบียนโอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ของเจ้าพนักงานที่ดินตามคำขอ ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไปโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ร่องอริบตีซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจเพิกถอนรายการ จดทะเบียนดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำสั่งอริบตีกรรมที่ดิน ของร่องอริบตีซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคำวินิจฉัย ยุทธธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ยอมชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖๕/๒๕๕๘)

การที่ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และโอนที่ดินแปลงสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ตามความประสงค์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ ผู้จัดสรรที่ดินจำต้องดำเนินการให้เป็นไป ตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการ จัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุญาตดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๔๕ เสียก่อน เมื่อยังไม่มีผลการดำเนินการดังกล่าว ย่อมไม่สามารถจดทะเบียนโอนที่ดิน

^๙ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๓ สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์ แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

ให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาอาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดิน ได้จัดให้มีขึ้น และยังคงอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินตามวรรคหนึ่งกับคณะกรรมการ และให้นำมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ให้อริบตีหรือผู้ซึ่งอริบตีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งร่องอริบตีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอน หรือแก้ไขได้



แปลงสาธารณูปโภคให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ ทั้งนี้ แม้จะมีการกล่าวอ้างว่า ผู้จัดสรรที่ดินซึ่งเป็นบริษัทเอกชนได้เลิกกิจการไปแล้ว ทำให้ไม่สามารถบำรุงรักษาที่ดิน สาธารณูปโภคก็ตาม ซึ่งตราบิตที่ยังไม่มีการชำระบัญชีตามที่ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์กำหนด กรณีก็ต้องถือว่าบริษัทยังคงอยู่เท่าเวลาที่จำเป็นในการชำระบัญชี ตามมาตรา ๑๖๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีหน้าที่ที่จะต้อง บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินต่อไป

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเก้าเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากบริษัท ม. ซึ่งได้รับใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดิน บริษัท ม. ได้จัดทำสาธารณูปโภคภายในที่ดินจัดสรรแต่ไม่ได้มี การบำรุงรักษาและซ่อมแซม ทำให้ถนนภายในโครงการชำรุดทรุดโทรมและไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง ในเวลากลางคืน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงติดต่อเทศบาลตำบลช้างเผือกเพื่อจะมอบที่ดินส่วนที่เป็นถนน ภายในโครงการจัดสรรให้เป็นทางสาธารณประโยชน์อยู่ในความดูแลบำรุงรักษาของเทศบาล ตำบลช้างเผือก ทั้งนี้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่ให้มอบเป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งกรรมการของบริษัท ม. ได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ของเทศบาลตำบลช้างเผือกเป็นผู้ทำการมอบที่ดินแปลงสาธารณูปโภคเป็นทางสาธารณประโยชน์ ต่อไป หลังจากนั้น เทศบาลตำบลช้างเผือกได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อเสนอให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณา อนุมัติให้มอบที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตกอยู่ในภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร โดยผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพ ดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นต่อไป หากผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวจะต้องดำเนินการ ตามนัยมาตรา ๔๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินฯ กล่าวคือ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องแจ้ง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอน สาธารณูปโภคไปดูแลรักษา เมื่อยังไม่มี การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ย่อมไม่สามารถ ดำเนินการโอนที่ดินแปลงพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ในขณะนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วย และอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัย ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเก้าจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดิน ส่วนที่เป็นถนนภายในโครงการให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยไม่มีค่าธรรมเนียม



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๗๐ วรรคสาม กำหนดให้การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาต ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๒ ให้นำมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การที่บริษัท ม. ในฐานะผู้จัดสรรที่ดินซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๒ ต้องการพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ภายหลังจากที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว จะต้องมีการดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับตามที่ปรากฏในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ โดยขั้นตอนแรกผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สิน ที่เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการ ที่ได้รับอนุญาตพร้อมรายละเอียดหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึง แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบพร้อมบัญชีทรัพย์สินข้างต้น เพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าว รวมไปถึงดำเนินการอื่น ๆ โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและ รับโอนทรัพย์สินตามบัญชีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินตามที่มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๕^{๑๑} และข้อ ๖^{๑๒} ของระเบียบ

^{๑๑-๑๒} ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๕ ผู้จัดสรรที่ดินใดมีความประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน ตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) และมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) จัดทำบัญชีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาตพร้อมรายละเอียดหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งระบุจำนวนเงิน ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคในกรณีที่แผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินของโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตได้จัดให้มีบริการสาธารณะ ให้ผู้จัดสรรที่ดินแสดงบัญชีทรัพย์สินที่เป็นบริการสาธารณะทั้งหมดและที่ประสงค์จะโอนไว้ด้วย

ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามแบบบัญชีแนบท้ายประกาศนี้

(๒) แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบพร้อมบัญชีทรัพย์สินตาม (๑) เพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแล บำรุงรักษา

(๓) การแจ้งตาม (๒) ให้ผู้จัดสรรที่ดินทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังภูมิลำเนาของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นไม่น้อยกว่าสามวันพร้อมทั้งปิดประกาศสำเนาหนังสือแจ้งผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรและบัญชีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตาม (๑) ไว้ในที่เปิดเผย ณ บริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรรไว้ ตามกำหนดระยะเวลาที่ระบุใน (๔) โดยการปิดประกาศดังกล่าวต้องมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนลงลายมือชื่อ



คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคฯ กำหนดแต่ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่อาจจัดตั้งนิติบุคคลได้ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ก็เป็นกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องดำเนินการยื่นคำขออนุมัติดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ประกอบกับข้อ ๑๓^{๑๓} และข้อ ๑๔^{๑๔} ของระเบียบข้างต้น

เป็นพยาน ทั้งนี้ ให้อธิบายว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินในวันที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการส่งหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ประกาศในหนังสือพิมพ์และปิดประกาศครบถ้วนแล้ว

(๔) กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และรับโอนทรัพย์สินตามบัญชีใน (๑) ให้แล้วเสร็จแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินตามข้อ ๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดประชุมเพื่อมีมติจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรพร้อมด้วยข้อบังคับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

มติที่ประชุมให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยที่จัดจำหน่ายตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตลงคะแนนเสียงให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

^{๑๓-๑๔} ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๓ เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๕ (๔) แล้ว หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นได้ และผู้จัดสรรที่ดินยังประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ให้ผู้จัดสรรที่ดินยื่นคำขออนุมัติดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

(๑) แผนงาน โครงการ เพื่อบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(๒) จำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่ทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(๓) อัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่จัดเก็บเป็นรายเดือน

(๔) อื่นๆ (ถ้ามี)

ข้อ ๑๔ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้รับคำขอตามข้อ ๑๓ แล้ว ให้ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบพร้อมรายละเอียดตามข้อ ๑๓ โดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังภูมิลำเนาของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นไม่น้อยกว่าสามวัน พร้อมกันนั้นให้เจ้าพนักงานที่ดินปิดประกาศสำเนาขอพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาท้องที่หนึ่งชุด และบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรรอย่างน้อยสามแห่งแห่งละหนึ่งชุดมีกำหนดสามสิบวัน กรณีประกาศ ณ บริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรรต้องมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนลงลายมือชื่อเป็นพยาน

เมื่อผู้จัดสรรที่ดินแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทราบครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินและประกาศหนังสือพิมพ์ครบแล้ว ให้รวบรวมหลักฐานส่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาทราบเพื่อดำเนินการ

จากนั้น ผู้จัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดจึงจะสามารถดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ได้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท ม. ยังไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสืบแก้ว่าจะกล่าวอ้างในคำฟ้องว่าบริษัท ม. ได้เลิกกิจการแล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงว่าบริษัท ม. ได้เลิกกิจการไปแล้วจริง และแม้ว่าจะเลิกกิจการไปแล้วจริง แต่มาตรา ๑๒๔^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดให้พึงถือว่าบริษัทยังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี ดังนั้น หากบริษัท ม. ต้องการฟื้นความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ย่อมจะต้องดำเนินการตามที่ มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคฯ กำหนดไว้ตามลำดับก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่จดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ และแจ้งให้บริษัท ม. และผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสืบแก้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติ และระเบียบดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๒๔/๒๕๕๘)

๑.๖ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดรองรับให้มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ และไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้การจัดสรรที่ดินของ บบส. ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น กรณีจึงถือไม่ได้ว่า บบส. มิได้ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่จะสามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น การที่ บบส. ทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ย่อมไม่ถือว่า บบส.

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินปิดประกาศครบกำหนดและได้รับหลักฐานจากผู้จัดสรรที่ดินตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเสนอคำขอและข้อโต้แย้งหรือข้อเสนอแนะของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร (ถ้ามี) ให้คณะกรรมการพิจารณาการขออนุมัติของผู้จัดสรรที่ดินโดยเร็ว

^๙ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๒๔ ห้างหุ้นส่วนก็ดี บริษัทก็ดี แม้จะได้เลิกกันแล้ว ก็ให้พึงถือว่ายังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี



เป็นผู้จัดสรรที่ดินตามความหมายของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และมีผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินในโครงการดังกล่าวมิใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามความหมายของพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อ บบส. มิใช่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรร กรณีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์และวิธีการพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และกฎกระทรวงว่าด้วยการขอตระเบียงจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ มาใช้บังคับกับโครงการดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

โครงการหมู่บ้านจัดสรร “หมู่บ้าน ศ.” ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๔๓ เดิมเป็นโครงการของบริษัท น. ที่ได้จัดทำแผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยเตรียมการเพื่อยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน โดยขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินมาลงทุนดำเนินโครงการ แต่เนื่องจากมีปัญหาด้านการเงินทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปให้แล้วเสร็จได้ ต่อมาบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ผู้ร้องสอด) ได้รับโอนที่ดินแปลงดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก้ไขหนี้ต่อคุณภาพของสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในโครงการดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องสอดได้ร่วมลงทุนกับบริษัท ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรรต่อไป โดยไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน แต่ได้ดำเนินการจัดทำแผนผังและแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยตามที่บริษัท น. ได้จัดทำแผนผังโครงการไว้จำนวน ๑๕๑ แปลง และได้มีผู้ซื้อที่ดินพร้อมบ้านในโครงการจำนวน ๑๔๓ หลัง ส่วนใหญ่เข้าอยู่อาศัยแล้ว หลังจากนั้น ที่ประชุมใหญ่วิสามัญเจ้าของบ้าน ได้มีมติมอบหมายให้บริษัท พ. เป็นตัวแทนในการยื่นคำขอตระเบียงจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขามีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวมิได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร จึงไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรฐานเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค และผู้ใช้สิทธิยื่นคำขอตระเบียงจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็มิใช่บุคคลผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามความหมายของคำว่า “ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ จึงมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร บริษัท พ. ไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ได้รับการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ซื้อ



ที่ดินในโครงการดังกล่าวและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า แม้โครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวจะไม่ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน แต่สามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามคำขอ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้องสอดเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดรองรับให้ผู้ร้องสอดมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะหรือการจัดสรรที่ดินของผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องสอดมิได้ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ที่จะสามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๕^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องสอดได้ร่วมลงทุนกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ร้องสอดลงทุนด้วยที่ดิน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและออกเงินลงทุนบริหารจัดการต่าง ๆ โดยได้ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป และจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยดังกล่าวอันมีลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน แต่ไม่ได้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการตามมาตรา ๒๑^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดสรรที่ดินตามความหมายของคำว่า “ผู้จัดสรรที่ดิน” และมีผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว มิใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามความหมายของคำว่า “ผู้ซื้อ

^{๑๖-๑๗} พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) การจัดสรรที่ดินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ
ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

(๒) การจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ดินจัดสรร” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิใช่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์และวิธีการพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และกฎกระทรวงว่าด้วยการขออนุญาตระเบียบนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ มาใช้บังคับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๕/๒๕๕๘)

^{๑๔-๑๕} พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

“ผู้จัดสรรที่ดิน” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินและให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนใบอนุญาตด้วย

“ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” หมายความว่า ผู้ทำสัญญากับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรและให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนสิทธิในที่ดินคนต่อไปด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๕ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขออนุญาตระเบียบต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

(๒) วัตถุประสงค์

(๓) ที่ตั้งสำนักงาน

(๔) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรร

(๕) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงิน

(๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

(๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

การขออนุญาตระเบียบจัดตั้ง การควบคุม การยกเลิก และการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



กรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีความประสงค์ที่จะจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อให้ทำหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการตามที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และแต่งตั้งตัวแทนไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาคำขอแล้วเห็นว่าเอกสารและรายการถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และให้ปิดประกาศคำขอไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานเขตและบริเวณหน้าหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว แม้ผู้จัดสรรที่ดินจะคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยอ้างเหตุว่าการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่หากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าการคัดค้านไม่เป็นเหตุทำให้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาย่อมมีอำนาจรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จำนวน ๕ แปลง ภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทราบว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์จะโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ซื้อที่ดินได้จัดให้มีการประชุมใหญ่เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และแต่งตั้งให้พลตำรวจเอก อ. เป็นตัวแทนไปดำเนินการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ พลตำรวจเอก อ. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พร้อมกับยื่นเอกสารหลักฐานต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำขอ และได้ปิดประกาศคำขอดังกล่าวไว้ที่สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ สำนักงานเขต



สวนหลวง และบริเวณหมู่บ้านจัดสรร แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาคำคัดค้านแล้วเห็นว่า เป็นการคัดค้านโดยอ้างเหตุว่าการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามนัยข้อ ๘ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ จึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและสรุปเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะเป็นประโยชน์ต่อผู้จัดสรรที่ดินที่จะพ้นจากหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยืนยันว่าการประชุมเพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ได้ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งรับผิดชอบจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้รับผิดชอบจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ชำงตัน และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับผิดชอบจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความอนุญาติให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๖๒ กรณีจึงต้องอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทราบว่ามี ความประสงค์จะโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวแยกเป็น ๒ กลุ่ม โดยกลุ่มที่ ๑ ได้รับแจ้งเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ มีสมาชิกอยู่อาศัย ๔๘๗ แปลง กลุ่มที่ ๒ ได้รับแจ้งเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ มีสมาชิกอยู่อาศัย ๑๓๘ แปลง ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๐ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ดำเนินการจัดประชุมเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุม จำนวน ๓๘๕ เสียง จากจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด ๖๒๒ เสียง ที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีผู้เห็นด้วยจำนวน ๓๗๑ เสียง เห็นชอบข้อบังคับจำนวน ๓๖๗ เสียง และแต่งตั้งให้พลตำรวจเอก อ. เป็นตัวแทนในการดำเนินการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การที่พลตำรวจเอก อ. ในฐานะตัวแทนได้ยื่นคำขอจดทะเบียน

จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรพร้อมเอกสารหลักฐานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงถือเป็นการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในส่วนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ประกอบข้อ ๒^{๒๐} ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียน จัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ แล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรพร้อมกับเอกสารหลักฐานประกอบแล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน จึงได้ปิดประกาศคำขอตั้งกล่าว ณ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาประเวศ สำนักงานเขตสวนหลวง และบริเวณหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๐ ตามลำดับ มีกำหนด ๓๐ วัน อันเป็นการดำเนินการในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับจดทะเบียนตามข้อ ๗^{๒๑} ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ คัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและสรุปเรื่องเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่กำหนดในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^{๒๒} ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคัดค้านแล้ว เห็นว่า การคัดค้านไม่เป็นเหตุทำให้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ชอบ

^{๒๐-๒๒} กฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๒ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโครงการใดประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ตัวแทนที่ได้รับการจัดตั้งตามมาตรา ๔๕ ยื่นคำขอจดทะเบียนตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้

(๑) รายงานการประชุมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการที่มีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เห็นชอบข้อบังคับ และแต่งตั้งตัวแทนในการยื่นคำขอจดทะเบียน

(๒) สำเนาข้อบังคับ

(๓) หลักฐานการรับแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการตามมาตรา ๔๔ (๑)

(๔) บัญชีที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต พร้อมสำเนาหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวข้อง

ข้อ ๗ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาคำขอแล้วเห็นว่าเอกสารและรายการตามข้อ ๔ ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ให้ปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่สำนักงานหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินที่ทำการจัดสรรนั้นตั้งอยู่ และบริเวณที่ทำการจัดสรรแห่งหนึ่งฉบับมีกำหนดสามสิบวัน

ข้อ ๘ ในกรณีมีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๗ โดยอ้างเหตุว่าการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาตรวจสอบข้อเท็จจริงและสรุปเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเป็นประการใด ให้แจ้งผู้คัดค้าน และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาทราบภายในสิบห้าวัน

ฯลฯ

ฯลฯ



ด้วยกฎหมาย จึงได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับความเสียหาย จึงได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับความเสียหาย จึงได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับความเสียหาย จึงได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบ

การที่เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วพบว่ายังขาดสาระสำคัญบางประการที่ไม่ได้บันทึกลงในเอกสารการประชุมใหญ่ที่นำมาประกอบคำขอ เช่น การรับรองข้อบังคับของหมู่บ้าน การมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่เจ้าพนักงานที่ดินกลับแนะนำว่าถ้ามีการประชุมจริงและเป็นข้อความที่มีได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อหมู่บ้านและตรงตามวัตถุประสงค์ของการประชุมใหญ่ก็ให้พิมพ์แก้ไขเพิ่มเติมได้ กรณีย่อมถือเป็นการไม่พิจารณาความถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายของเอกสารและรายการประกอบคำขอ ซึ่งไม่ชอบด้วยข้อ ๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งยังเป็น การแก้ไขเอกสารการประชุมใหญ่ที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีได้มีการประชุมเพื่อขอมติในการแก้ไขเอกสารการประชุมใหญ่ดังกล่าวจริง ซึ่งไม่ชอบด้วยข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกด้วย

^{๒๓} กฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีไม่มีการคัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการคัดค้านไม่เป็นเหตุให้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ส่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยบันทึกสาระสำคัญลงในทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและบันทึกการจดทะเบียนในข้อบังคับด้วย แล้วออกหนังสือสำคัญการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ยื่นคำขอหนึ่งฉบับ และเก็บคู่มือฉบับไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหนึ่งฉบับ

ฯลฯ

ฯลฯ



การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือแจ้งผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลว่าไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด เป็นเพียงการแจ้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด อันเป็นแบบพิธีในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเท่านั้น ประกอบกับไม่มีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็มิได้มีบทบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้ระบุในหนังสือดังกล่าวด้วยว่า หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ก็ให้อุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายในเวลาที่กำหนด จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรแปลงย่อยในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ต่อมา คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวได้จัดให้มีการประชุมวิสามัญเพื่อขอมติการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และนาย ส. ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้านได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) แต่ในระหว่างที่การปิดประกาศเรื่องจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรยังไม่ครบกำหนด ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรภายในหมู่บ้านดังกล่าวหลายรายได้รวมตัวกันและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ เป็นตัวแทนยื่นหนังสือคัดค้านการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการพิจารณาแล้วมีมติให้ยกเลิกคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หากมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ให้จัดประชุมใหม่ให้ได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ และให้ตัดข้อบังคับของหมู่บ้านบางข้อออก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหนังสือแจ้งนาย ส. ว่าไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรด้วยเหตุที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการมีมติยกเลิกคำขอดังกล่าวแล้ว พร้อมกับแจ้งว่าผู้ขอมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้ ซึ่งนาย ส. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผลการพิจารณาปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และได้แจ้งให้นาย ส. ดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อมา นาย ส. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ได้มีการประชุม



แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องตามกฎหมายและที่ประชุมมีมติรับรองการแก้ไขแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงรายงานให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ทราบ และต่อมา ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ตามคำขอ หลังจากนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งรับจดทะเบียนดังกล่าวได้ยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว รวมทั้งมีหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่รับคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวมีที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการจำนวน ๒๐๓ แปลง ซึ่งจากการตรวจสอบรายงานการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๖ ของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว ปรากฏว่ามีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแปลงย่อยมาลงลายมือชื่อในรายงานการประชุม ๑๑๓ แปลง หากตัดรายชื่อที่ผู้คัดค้านอ้างว่าเป็นลายมือชื่อปลอม ๒ ราย ไม่มีเจตนาให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ๑๒ ราย และผู้ขอถอนถอนรายชื่อ ๖ ราย รวมมีผู้คัดค้าน ๑๘ ราย เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรแปลงย่อย ๒๐ แปลง จะเหลือผู้ลงมติเห็นชอบเพียง ๙๓ แปลงย่อย ซึ่งเมื่อพิจารณาบัญชีรายชื่อนี้แบบทำรายงานการประชุมพบว่า มีเจ้าของที่ดินจัดสรรแปลงย่อย ๓ ราย เขียนในช่องหมายเหตุว่า อนุญาตให้จดทะเบียนนิติบุคคล แต่ไม่ได้ลงลายมือชื่อและไม่มีหนังสือยินยอมให้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล ทำให้เหลือมติในการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพียง ๙๐ แปลงย่อย มติในการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจึงมีไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแปลงย่อย อันเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับ ข้อ ๒ (๑) ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ และข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคฯ

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ารายงานการประชุมครั้งดังกล่าวที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (ผู้ร้องสอด) และที่ผู้ฟ้องคดีเสนอต่อศาลมีข้อความไม่ตรงกัน ซึ่งผู้ร้องสอดได้รับต่อศาลว่า ตนได้จัดทำเอกสารเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตรวจสอบก่อนที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแล้วแจ้งให้ตนทราบว่า ยังขาดสาระสำคัญบางประการที่มีได้บันทึกลงในเอกสารประชุมใหญ่ คือ การรับรองข้อบังคับของหมู่บ้าน และการมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร



โดยตนได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าเป็นความผิดพลาดในการพิมพ์บันทึกการประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้แนะนำว่าถ้ามีการประชุมจริงและเป็นข้อความที่มีได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อหมู่บ้านและตรงตามวัตถุประสงค์ของการประชุมใหญ่ก็ให้พิมพ์แก้ไขเพิ่มเติมได้ เมื่อระเบียบวาระการประชุมดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีวาระเรื่องการรับรองข้อบังคับของหมู่บ้าน หรือการมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร กรณีจึงเชื่อได้ว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมิได้มีมติเห็นชอบข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและมีได้มีมติแต่งตั้งตัวแทนในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจริง ซึ่งถือเป็นเอกสารหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญและจำต้องมีเพื่อประกอบการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามข้อ ๒ (๑) ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้งการบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาคำขอดังกล่าวแล้วเห็นว่า ยังขาดสาระสำคัญดังกล่าวที่มีได้บันทึกลงในเอกสารการประชุมใหญ่ แต่แนะนำว่าถ้ามีการประชุมจริงและเป็นข้อความที่มีได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อหมู่บ้านและตรงตามวัตถุประสงค์ของการประชุมใหญ่ก็ให้พิมพ์แก้ไขเพิ่มเติมได้ จึงเป็นการไม่พิจารณาความถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายของเอกสารและรายการประกอบคำขอ อันเป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๔^{๒๔} ของกฎกระทรวงดังกล่าว ทั้งยังเป็นกรณีที่มีการแก้ไขเอกสารการประชุมใหญ่เพื่อประกอบการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีได้มีการประชุมเพื่อขอมติในการแก้ไขเอกสารการประชุมใหญ่ดังกล่าวจริง ซึ่งไม่ชอบด้วยข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคฯ ดังนั้น การที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการมีมติให้ยกเลิกคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และหากมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอีก ให้ดำเนินการจัดประชุมใหม่ให้ได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๒๔} กฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๔ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรพร้อมเอกสารหลักฐานตามข้อ ๒ แล้ว ให้พิจารณาความถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายของเอกสารและรายการดังต่อไปนี้

- (๑) คำขอและเอกสารหลักฐาน
- (๒) สำเนาข้อบังคับ
- (๓) วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร



มติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายของคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามข้อ ๘ วรรคสอง ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรฯ อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและตัวแทนในการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็มิได้มีบทบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือแจ้งนาย ส. ว่า ไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ เป็นเพียงการแจ้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ อันเป็นแบบพิธีในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ระบุในหนังสือดังกล่าวด้วยว่า หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่มีผลเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ ดังนั้น การที่นาย ส. ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และแจ้งให้นาย ส. ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ซึ่งเมื่อที่ประชุมมีมติรับรองการแก้ไขแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยอาศัยเอกสารและรายการประกอบคำขอเดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๙)

^{๒๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ๒๒๒ ๒๒๒

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒๒๒

๒๒๒



๑.๗ การยกเลิกการจัดสรรที่ดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. อาคารชุด

๒.๑ การจดทะเบียนอาคารชุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ กรรมสิทธิ์ในห้องชุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๓ หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๔ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๕ นิติบุคคลอาคารชุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๖ การเลิกอาคารชุด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๑๕

คดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

๑. การจัดการเลือกตั้ง

๑.๑ การจัดให้มีหรือไม่จัดให้มีการเลือกตั้ง

กรณีเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนประกาศและขนาดของป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลออกประกาศกำหนดป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยขัดต่อระเบียบข้อบังคับประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการฯ ผู้ออกคำสั่งจึงมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อผลของการดำเนินการเพิกถอนประกาศฯ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องปลดป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งที่ได้ติดตั้งไปแล้วตามประกาศฉบับเดิมแต่มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่กำหนดไว้ตามประกาศฉบับใหม่ลง กรณีจึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับความเสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากปกติ จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ตามประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งประกาศดังกล่าวกำหนดระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ และกำหนดวันเลือกตั้งวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลบางลายดังกล่าว ซึ่งกำหนดจำนวนประกาศหรือป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลายมีสิทธิจัดทำประกาศหาเสียง

ในเขตเลือกตั้ง ขนาดกระดาษ A๓ ได้จำนวนไม่เกิน ๒,๐๐๐ ฉบับ จัดทำป้ายโฆษณาหาเสียง ในเขตเลือกตั้ง ขนาดความกว้างไม่เกิน ๑.๓๐ เมตร ความยาวไม่เกิน ๒.๕๐ เมตร ได้จำนวนไม่เกิน ๓๐ แผ่น และขนาดความกว้างไม่เกิน ๓ เมตร ความยาวไม่เกิน ๖ เมตร ได้จำนวนไม่เกิน ๕ แผ่น และผู้ฟ้องคดีได้ตรึงรณรงค์หาเสียงตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ กำหนดจำนวนประกาศหรือป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งฯ ฉบับใหม่ โดยยกเลิกประกาศฯ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยเปลี่ยนแปลงขนาดของป้ายโฆษณาหาเสียง เป็นความยาวไม่เกิน ๒.๔๕ เมตร จำนวนไม่เกิน ๓๐ แผ่น (จุดละ ๑ แผ่น) ทั้งนี้ เพื่อให้ตรงตามข้อ ๕ (๔) ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร ต่อมา ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตรมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจิตร สรุปความว่า ประกาศฯ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผ่าฝืนต่อระเบียบ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อที่มีได้มีเจตนาจะกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือหลีกเลี่ยงระเบียบ หรือไม่ชอบ จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบโดยมิได้กั้นแกล้งผู้ใดหรือเป็นคุณ เป็นโทษแก่ผู้ใด เมื่อรู้ว่าผิดพลาดจึงประกาศใหม่เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ และความเสียหายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เสียไปของผู้ฟ้องคดีไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยกเลิกประกาศฯ ฉบับลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๕ (๔) ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจัดทำประกาศหรือป้ายโฆษณาในการหาเสียงเลือกตั้งโดยมีชื่อ รูปถ่าย หมายเลขประจำตัวผู้สมัครหรือข้อมูลประวัติเฉพาะที่เกี่ยวกับตัวผู้สมัคร โดยประกาศควรมีขนาดความกว้างไม่เกิน ๓๐ เซนติเมตร ความยาวไม่เกิน ๔๒ เซนติเมตร หรือป้ายควรมีขนาดความกว้างไม่เกิน ๑.๓๐ เซนติเมตร (๑.๓๐ เมตร) ความยาวไม่เกิน ๒.๔๕ เซนติเมตร (๒.๔๕ เมตร) และให้ระบุชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้ว่าจ้าง ผู้ผลิต จำนวนและวันเดือนปีผลิตไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนของประกาศหรือป้ายดังกล่าวให้เป็นไปตามความเหมาะสมในพื้นที่ตามที่



คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ดังนั้น การออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การกำหนดจำนวนประกาศหรือป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลายและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลายจัดทำป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งขนาดความกว้างไม่เกิน ๑.๓๐ เมตร ความยาว ๒.๕๐ เมตร จำนวนไม่เกิน ๓๐ ป้าย และขนาดความกว้างไม่เกิน ๓ เมตร ความยาวไม่เกิน ๖ เมตร จำนวนไม่เกิน ๕ ป้าย จึงขัดกับประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ประกาศฯ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะคณะกรรมการผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมดตามมาตรา ๕๐^๑ และมาตรา ๕๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีอำนาจเพิกถอนประกาศฯ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แต่ประกาศดังกล่าวมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางลาย ต้องจัดทำป้ายหาเสียงเลือกตั้งตามขนาดและจำนวนที่กำหนดไว้เดิมแล้ว เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยยกเลิกประกาศฯ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ทั้งยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งปลดป้ายโฆษณาหาเสียงที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับใหม่ที่ติดตั้งไปแล้วลง กรณียอมให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ป้ายหาเสียงเดิมที่ได้จัดทำไว้ได้อีกต่อไป และยังคงมีค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนป้ายที่มีขนาดขัดต่อประกาศฉบับใหม่ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีนี้มีใช้

^{๑-๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจาก ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ไม่ถูกเพิกถอน

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๑๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเมื่อผู้ฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างทำป้ายไว้นิลตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินของร้านค้าเป็นเงิน ๒,๗๐๐ บาท ค่าไม้อัด น็อต เชือก รวมเป็นเงิน ๑,๘๖๐ บาท ค่าแรงงานติดตั้งและรื้อถอนป้ายหาเสียงรวมเป็นเงิน ๓,๑๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าเสียหายตามจำนวนเงินดังกล่าวอันเป็นความเสียหายจากการที่ต้องรื้อถอนป้ายโฆษณาหาเสียงเดิมและจัดทำใหม่และเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง รวมเป็นเงินค่าสินไหมทดแทนทั้งสิ้น ๗,๖๖๐ บาท

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๗,๖๖๐ บาท โดยชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๔/๒๕๕๙)

๑.๒ การแบ่งเขตการเลือกตั้ง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓ การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^๓ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๑๕ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา



๒. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๒.๑ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

(๑) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีพฤติการณ์อันจะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวอันจะมีผลให้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ถอนชื่อบุคคลออกจากประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่และดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ ได้ทำสัญญากับบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดในโครงการก่อสร้างถนนดินลงหินคลุกพร้อมวางท่อระบายน้ำ นายอำเภอรัตนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และในระหว่างนั้นปรากฏว่าตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ว่างลง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ขอลาออกจากตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่และตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่เพื่อเตรียมสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกตั้งแต่วันที่ มีหนังสือลาออก หลังจากนั้น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แจ้งมติเห็นชอบให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่แทนตำแหน่งที่ว่าง กำหนดรับสมัครระหว่างวันที่ ๑๓ ถึงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ในขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่

เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาจ้างที่บุตรสาวของผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นคู่สัญญา กับองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ โดยผู้ฟ้องคดีได้ไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลทับใหญ่เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แต่ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดี และผู้สมัครอีกรายออกจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทับใหญ่ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่จึงเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลไม่ได้มีอำนาจหน้าที่สั่งซื้อหรือสั่งจ้างและลงนามในสัญญาในการจัดหา อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือนายก องค์การบริหารส่วนตำบล การที่บุตรสาวของผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้เข้าเป็นคู่สัญญาซึ่งสัญญาลงนามโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ในฐานะผู้มีอำนาจ ทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่มี พยานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใด หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดจากสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลและดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มิได้มีตำแหน่งเป็นคณะผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งจ้างและทำสัญญาจ้างแต่อย่างใด ทั้งการที่บุตรจะอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาตามมาตรา ๑๕๖๓^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ หรือไม่เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่า ฐานะ ของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด หรือบุตรอยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้การอุปการะบิดามารดาได้ และบิดามารดาจำเป็นที่จะต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรหรือไม่ ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๖๓ บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา



ผู้ฟ้องคดีและบุตรสาวมิได้อาศัยอยู่ในบ้านเดียวกัน แสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตร และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมของบุตรสาวซึ่งมีสิทธิได้รับมรดกก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่บุตรสาวทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ตามมาตรา ๔๗ ตรีวรรคหนึ่ง (๖)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ โดยใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ถือว่าการเป็นผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ (๙)^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ประกอบกับมาตรา ๕๘/๑ (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

^๕ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เมื่อ

๑. ชลช

๑. ชลช

(๖) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

๑. ชลช

๑. ชล

^๖ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑. ชลช

๑. ชล

(๙) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

๑. ชลช

๑. ชล

^๗ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๕๘/๑ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

๑. ชลช

๑. ชลช



ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ และเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุรินทร์ที่ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๔/๒๕๕๘)

๒.๒ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๑) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่บิดามารดาเป็นคนต่างด้าว

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๔๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่เกิด แม้ภายหลังถูกถอนสัญชาติไทยเนื่องจากบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ แต่เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ถูกถอนสัญชาติได้สัญชาติคืนโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว บุคคลดังกล่าวจึงกลับมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนเช่นเดิม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเหตุที่ไม่ใช่ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลนครอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(๓) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง



นครอุบลราชธานี ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ตามประกาศดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการฝ่ายตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครได้มีมติให้หาหรือเรื่องการได้สัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงหาหรือไปยังผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียนและนายทะเบียนจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้มีหนังสือหาหรือกรณีดังกล่าวไปยังกรมการปกครอง และกรมการปกครองมีหนังสือแจ้งว่า กรณีที่บุคคลได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้เคยวินิจฉัยและมีความเห็นสรุปว่า การได้สัญชาติไทยกรณีดังกล่าวต่างกับการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ ดังนั้น บุคคลที่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการฝ่ายตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครพิจารณาแล้วได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีเนื่องจากไม่ใช่ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๔๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลนครอุบลราชธานีที่ได้รับสมัครเลือกตั้งและไม่ได้รับสมัครเลือกตั้ง ไม่รับสมัครรายชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากรายชื่อตามประกาศดังกล่าวและให้คืนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือ ที่ สร ๐๑๑๖/๐๖๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ที่ออกโดยปลัดอำเภอเมืองสุรินทร์ รักษาราชการแทนนายอำเภอเมืองสุรินทร์ ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ ตำบลเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ โดยบิดาและมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นคนสัญชาติเวียดนาม ซึ่งตามมาตรา ๓ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

^๔ พระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖
มาตรา ๓ บุคคลเหล่านี้ได้บัญญัติว่าเป็นคนไทย คือ

สัญชาติ พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเกิด ได้บัญญัติให้บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยามเป็นคนไทย โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับสถานภาพของบิดาและมารดาของบุคคลผู้เกิดในราชอาณาจักรสยาม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนตามมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ภายหลังจะได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕^๙ ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ปรากฏบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาให้สัญชาติไทย และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๐ ให้ได้สัญชาติไทย ซึ่งถือเป็นการคืนสัญชาติไทยให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงกลับมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีตามมาตรา ๔๔ (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ดังนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอุบลราชธานีด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติ

(๓) บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

ข้อ ๑ ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๔ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๙ ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๔๗ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา



การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ประกอบกับคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๕/๒๕๕๖ เรื่อง มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๖ พิจารณาและวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

พิพากษาเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยกคำร้องของผู้ฟ้องคดีตามฟ้อง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำวินิจฉัยดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๙/๒๕๕๘)

(๒) กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบรรพชาเป็นสามเณรในพุทธศาสนา

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

การที่บุคคลได้บรรพชาเป็นสามเณรภายหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้ง แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ บุคคลนั้นจึงมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว เมื่อการบรรพชาเป็นสามเณรเป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเทศบาล คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลตำบลบึงงามประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงาม โดยระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้รับรองผลการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีได้บวชเป็นสามเณรในวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕ ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงาม เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ หลังจากนั้น ได้มีผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอบึงโขงหลง กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามได้บวชกลับในระหว่างวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ นายอำเภอบึงโขงหลง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว แล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีบวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. ๒๕๙๖ ประกอบมาตรา ๔๕ และมาตรา ๓๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง นายอำเภอบึงโขงหลงจึงมีหนังสือรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดบึงกาฬ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามของผู้ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการสอบสวนรายงานผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้บวชเป็นเวลา ๗ วัน ระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕ จริง แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้การแก้ข้อกล่าวหาว่าได้บวชแต่ไม่ได้บวชเป็นภิกษุหรือไม่ได้บวชที่โบสถ์กับพระอุปัชฌาย์ ก็ไม่อาจรับฟังได้ เพราะพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมีเจตนาบวชเป็นพระภิกษุในพุทธศาสนาโดยโกนศีรษะ ห่มผ้าเหลือง และในระหว่างการอุปสมบทได้ออกบิณฑบาตและปฏิบัติภารกิจอื่นอย่างภิกษุตามปกติ ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพ ประกอบกับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดบึงกาฬได้มีหนังสือเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงาม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบึงงาม ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามของผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปบรรพชาเป็นสามเณรระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕ เป็นเวลา ๗ วัน ทั้งที่ทราบดีว่าตนได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงาม แม้การบรรพชาจะเป็นช่วงเวลาก่อนหรือในระหว่างประกาศรับรองผลการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เห็นได้ว่าขณะบรรพชาเป็นสามเณรนั้น ผู้ฟ้องคดีมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามแล้ว

^{๒๒} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๖ สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน



ซึ่งการเป็นสามเณรเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๔๕ (๓)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา ๑๕ วรรคสอง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงามของผู้ฟ้องคดีจึงต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบึงงาม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๗๕/๒๕๕๙)

^{๑๓} พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๔ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ขลข ขลข

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

ขลข ขลข

มาตรา ๔๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ขลข ขลข

(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๔ (๑) (๒) หรือ (๔)

ขลข ขลข

^{๑๔-๑๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๕ ขลข ขลข

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

ขลข ขลข

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

ขลข ขลข

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง

ขลข ขลข

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ขลข ขลข

บทที่ ๑๖

คดีปกครองเกี่ยวกับงานทะเบียน

๑. งานทะเบียนราษฎร

๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎร

นายทะเบียนมีอำนาจดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎรของบุคคลอื่นในกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่าการบันทึกหรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ได้กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือมีรายการข้อความผิดพลาดจากความจริงได้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ การที่นายทะเบียนมีได้ดำเนินการจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยถูกต้องตามกฎหมายของนาย ก. ซึ่งเดิมนาย ก. มีสัญชาติจีนแต่เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และได้อยู่กินฉันสามีภรรยา กับนาง ม. มีบุตรธิดา รวม ๗ คน จนกระทั่งนาง ม. ถึงแก่ความตาย นาย ก. ก็ได้อยู่กินฉันสามีภรรยา กับผู้ฟ้องคดีจีนมีบุตรและธิดารวม ๓ คน หลังจากนั้น นาย ก. ได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทย และได้จดทะเบียนสมรสกับผู้ฟ้องคดี ภายหลังจากนาย ก. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดกผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องนาย ส. บุตรของนาย ก. กับนาง ม. กับพวกรวม ๙ คน เป็นจำเลยต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ในข้อหาเรียกสินสมรสคืน เพิกถอนการโอนหุ้น และโมฆะกรรม และได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการทะเบียนกลาง นายทะเบียนกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) นายทะเบียนท้องถิ่นเขตสัมพันธวงศ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระโขนง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ขอให้แก้ไขรายการเอกสารทะเบียนราษฎรของบุตรและธิดาของนาย ก. ที่เกิดกับนาง ม. เนื่องจากรายการชื่อมารดาของบุคคลดังกล่าวเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ถูกต้องตรงกับความจริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านดังกล่าวเจ้าของรายการต้องเป็นผู้ยื่นคำขอแก้ไขรายการด้วยตนเอง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องบุคคลข้างต้นต่อศาลจังหวัดพระโขนงอีกในข้อหาละเมิด ห้ามใช้ชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นมารดา ส่วนสำนักทะเบียนกลางได้พิจารณาเรื่องและผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ



การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้แจ้งสำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ตลอดจนแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพิจารณาดำเนินการตามหนังสือสำนักทะเบียนกลางข้างต้น และรายงานผลให้ทราบโดยเร็ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้มีหนังสือเชิญนาย ส. มาให้ข้อเท็จจริงแก่นาย ส. แจ้งว่าไม่ประสงค์จะแก้ไขรายการเนื่องจากเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้มีหนังสือเชิญบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าวเพื่อสอบถามข้อเท็จจริง แต่ไม่ได้รับความร่วมมือเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือติดตามและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แก้ไขข้อมูลทางทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับชื่อมารดาและสัญชาติของบุคคลดังกล่าว พร้อมกับส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคุณฟ้องคดีไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ จึงไม่สามารถดำเนินการแจ้งให้แก้ไขข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรได้ และนาย ส. เจ้าของข้อมูลได้แจ้งว่าไม่ประสงค์จะแก้ไขรายการดังกล่าว ประกอบกับเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขรายการบุคคลดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ติดต่อและมีหนังสือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่มาพบเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งศาลจังหวัดพระโขนงมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นประเด็นเดียวกับที่ร้องขอต่อศาลจังหวัดพระโขนงดังกล่าว จึงเห็นควรรอผลคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ หรือกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไปยังผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับคดีของศาลจังหวัดพระโขนง ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องในข้อหาละเมิด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้อำนวยการสำนักงานปกครองและทะเบียนสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตพระโขนง ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตพระโขนง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) แก้ไขข้อมูลในทะเบียนราษฎร



เกี่ยวกับชื่อมารดาและสัญชาติของบุคคลตามคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ภายหลังจากศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาปรากฏว่า ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตอบข้อหาหรือว่ากลุ่มบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านท้องที่เขตพระโขนงที่ต้องแก้ไขรายการชื่อมารดาจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอบที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ดำเนินการแก้ไขรายการชื่อมารดาของกลุ่มบุคคลดังกล่าวในเอกสารทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงได้ และผู้ว่ากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการแก้ไขรายการชื่อมารดาของกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แก้ไขและปรับปรุงฐานข้อมูลราษฎรรายนาย ส. เฉพาะรายการชื่อมารดาจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ในฐานข้อมูลและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีความเห็นเช่นเดียวกันกับสำนักทะเบียนกลางและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการดำเนินการแก้ไขนั้น ควรรับฟังพยานเอกสาร พยานหลักฐานราชการ ข้ออ้างและข้อโต้แย้งของบุคคลตามคำขอซึ่งเป็นฝ่ายที่อาจได้รับความเสียหาย และควรรอคำพิพากษาของศาลก่อน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวอ้างว่ายังมีคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลอีกหลายคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขรายการมารดาในเอกสารทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นนายทะเบียนท้องถื่นมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตสัมพันธวงศ์ จึงมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการในกรณีของนาย ส. ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นนายทะเบียนท้องถื่นมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตพระโขนง จึงมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ซึ่งเป็นบุตรและธิดาที่เหลื่อของนาย ก. กับนาง ม. โดยในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ที่จะเรียกเจ้าบ้าน หรือบุคคลใด ๆ

^๑ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกเจ้าบ้าน หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยให้มีอำนาจเข้าไปสอบถามผู้อยู่ในบ้านใด ๆ ได้ ตามอำนาจหน้าที่ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าบ้านทราบก่อน ทั้งนี้ ให้กระทำได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก

ในการเข้าไปสอบถามตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง



มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น และในกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่า การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือโดยมีรายการข้อความผิดจากความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจสั่งไม่รับแจ้ง จำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้องได้ ประกอบกับข้อ ๑๒๓^๒ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้นายทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหากตรวจพบ หรือได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ารายการในทะเบียนบ้านไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ตรงกับหลักฐานข้อเท็จจริงตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับเรื่องร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ก็ได้มีการไต่สวนและแก้ไขหลักฐานแต่อย่างใด กลับมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การขอแก้ไขรายการทะเบียนบ้านเจ้าของรายการต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องขอแก้ไขด้วยตนเอง บุคคลอื่นไม่สามารถยื่นแทนได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะเชิญผู้เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงต่อไป ทั้ง ๆ ที่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือมีรายการข้อความผิดพลาดจากความจริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจดำเนินการแก้ไขได้ตามข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ได้ดำเนินการแต่อย่างใด แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือเร่งรัดติดตามผลการดำเนินการหลายครั้ง ตลอดจนได้ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา แต่ก็มิได้มีการดำเนินการใด ๆ ยิ่งไปกว่านั้น กรณีดังกล่าวผู้อำนวยการทะเบียนกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะต้องตรวจสอบพิจารณาการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทราบความดังกล่าวแล้ว แต่ก็มิได้มีการดำเนินการใด ๆ จนผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ในกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่า การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบหรือโดยอำนาจ หรือโดยมีรายการข้อความผิดจากความจริง ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งไม่รับแจ้ง จำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้องแล้วแต่กรณี

การดำเนินการตามวรรคสาม รวมตลอดทั้งวิธีการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงและการอุทธรณ์ของผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของนายทะเบียน รวมถึงการพิจารณาค่าอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียนไว้ก่อนที่รับฟังคำชี้แจงหรือการโต้แย้งได้

^๒ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๒๓ กรณีที่สำนักทะเบียนตรวจพบหรือได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ารายการในทะเบียนบ้านไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ตรงกับหลักฐานข้อเท็จจริงตามกฎหมาย ให้นายทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องแล้วรายงานตามข้อ ๑๒๓ (๔)



จึงเห็นได้ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยตรวจสอบหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีจัดส่งให้ ดำเนินการเรียกบุคคลทั้งหกหรือเจ้าบ้าน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องมาทำการไต่สวน ก็จะได้ข้อเท็จจริงว่ามีข้อผิดพลาดในหลักฐานทางทะเบียนจริงตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ เนื่องจากกรณีดังกล่าวมีพยานหลักฐานยืนยันชัดเจนไม่ว่าจะเป็นสำเนาสูติบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เอกสารใบสำคัญ สด. ๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ที่ระบุว่ามารดาคือนาง ม. ตลอดจนคำให้การของบุคคลทั้งหก ที่ให้การต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และคำให้การต่อศาลจังหวัดพระโขนง ซึ่งให้การยอมรับว่า นาย ส. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ไม่ได้เป็นบุตรของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นบุตรของนาง ม. ซึ่งหากทำการตรวจสอบจนได้ความจริงเช่นนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สามารถที่จะแก้ไขชื่อมารดาของนาย ส. ในทะเบียนบ้านและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามความจริง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็สามารถแก้ไขชื่อมารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ในทะเบียนบ้านและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามความจริงได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนในการแก้ไขรายการชื่อมารดาของบุคคลทั้งหกให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ทั้งที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอจนระยะเวลาล่วงเลยมานาน กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากศาลปกครองรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แก้ไขและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรรายนาย ส. เฉพาะรายการชื่อมารดาจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรและแจ้งผลการดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎรให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเฉพาะในกรณีนี้ จึงหมดสิ้นไปแล้ว

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ บัญญัติว่า สำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร เป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นสำนักทะเบียนท้องถิ่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่ดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อไป

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการแก้ไขข้อมูลรายการทางทะเบียนราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ เฉพาะรายการชื่อมารดาของบุคคลทั้งห้า จากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖๒/๒๕๕๙)

๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการย้ายชื่อบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน

การที่นายทะเบียนรับแจ้งการย้ายเข้าเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านที่ได้จากการขายทอดตลาดของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านซึ่งได้มาจากการขายทอดตลาดถือเป็นการดำเนินการโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

คำสั่งย้ายชื่อบุคคลอื่นไปยังทะเบียนบ้านกลางถือเป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลทำให้นายทะเบียนจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นคู่กรณีที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่ง แต่เมื่อจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทำให้เชื่อได้ว่าบุคคลข้างต้นไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่เดิมแล้วเป็นเวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และไม่ทราบว่าคุณคนดังกล่าวอยู่ที่ใด จึงเป็นกรณีที่โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนไม่อาจกระทำได้อันเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายทะเบียนจึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีคำสั่งย้ายบุคคลข้างต้นออกจากทะเบียนบ้าน

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ หมู่ที่ ๕ ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามมีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินและบ้านเลขที่ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อบ้านและที่ดินแปลงข้างต้นจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ซึ่งภายหลังจากได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขอย้ายชื่อตนเองเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านพิพาทในฐานะเจ้าบ้าน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณออนุญาตให้ตามคำขอ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากบ้านที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไปอยู่ที่ใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง จึงดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จากทะเบียนบ้านเลขที่พิพาท



ไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงอาศัยในบ้านดังกล่าวมาโดยตลอด อีกทั้งก่อนย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ ก่อนดำเนินการแต่อย่างใด กรณีเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลนครปากเกร็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย้ายชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากทะเบียนบ้านพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย้ายชื่อเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านพิพาท หากไม่ยินยอม ขอให้ถือคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนา รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชำระค่าเสียหายจากการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินและบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ เดิม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยมีชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในทะเบียนบ้านและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสถานภาพเป็นเจ้าบ้าน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินและบ้านพิพาทจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปขอจดทะเบียนเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น ในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอย้ายเข้ามาอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเลขที่พิพาท และวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านที่พิพาทแล้วเช่นเดียวกัน และโดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “เจ้าบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดก็ตาม ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะมีสถานะเป็นเจ้าบ้านเดิม แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าของบ้านพิพาท ซึ่งสามารถระบุสถานภาพของตนเองว่าเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านพิพาท หรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นเจ้าบ้านแทนตนเองได้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีความเกี่ยวพันใด ๆ ในบ้านหลังพิพาทแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอแจ้งการย้ายที่อยู่ให้ตนเองออกจากทะเบียนบ้านเดิม

เพื่อเข้าอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านพิพาทในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ และผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการให้ตามคำร้องขอ การดำเนินการของผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ แล้ว

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า การย้ายชื่อผู้ผูกฟองคดีทั้งสี่ไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ผูกฟองคดีทั้งสี่โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า คำสั่งของผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ ที่ย้ายชื่อผู้ผูกฟองคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ผูกฟองคดีทั้งสี่ กล่าวคือ การที่ผู้ผูกฟองคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านพิพาททำให้สามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน หรือสมัครเรียน เป็นต้น แต่เมื่อผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ผูกฟองคดีทั้งสี่จากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง มีผลเป็นการตัดสิทธิของผู้ผูกฟองคดีในการยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ข้างต้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งของผู้ผูกฟองคดีที่ ๓ ที่ย้ายชื่อผู้ผูกฟองคดีจากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากในขณะเกิดเหตุ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ มิได้กำหนดรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองไว้ จึงต้องนำ

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^๔ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๘ บุคคลที่มีรายการในทะเบียนบ้านกลางไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอคัด และให้นายทะเบียนรับรองสำเนารายการเพื่อนำไปอ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ เหมือนทะเบียนบ้านได้ เว้นแต่เป็นการคัดและรับรองเพื่อนำไปประกอบหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อันถือเป็นคู่กรณีตามนิยามในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสียก่อน กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากบ้านเลขที่พิพาทไปทะเบียนบ้านกลางนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำสำเนาหนังสือสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ที่ ยธ ๐๕๑๒.๐๘/๒๙๒๒๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ มาแสดง ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับคดีต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนนทบุรี มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า ในการส่งประกาศขายทอดตลาดบ้านพิพาทใช้วิธีปิดประกาศ แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีได้อาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวแล้ว ประกอบกับเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นรายงานปิดประกาศยึดทรัพย์ของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และรายงานการเดินหมาย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ซึ่งจากเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า บ้านเลขที่พิพาทมีสภาพทิ้งร้าง บ้านปิดประตูใส่กุญแจสอบถามผู้อาศัยอยู่สถานที่ใกล้เคียงก็ไม่มีผู้ใดทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะอยู่ ณ สถานที่นั้นหรือไม่ จากพยานหลักฐานข้างต้น จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่พิพาทแล้ว กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๕๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง



สำหรับกรณีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ชอบด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรหรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า เมื่อผู้อยู่ในบ้านใดออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเจ้าบ้านไม่ทราบว่ามีชื่อไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งย้ายกรณีไม่ทราบที่อยู่ได้ ส่วนรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร ซึ่งข้อ ๘๑ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้รับแจ้งการย้ายออกโดยไม่ทราบที่อยู่ของคนที่ชื่อในทะเบียนบ้าน ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) สอบสวนผู้แจ้งให้ได้ข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวได้ออกจากบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันและไม่ทราบว่าจะไปอยู่ที่ใด (๒) ดำเนินการแจ้งการย้ายออกตามข้อ ๗๙^๗ โดยอนุโลม (๓) เพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนบ้านกลางของสำนักทะเบียน... เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านพิพาท โดยได้ย้ายชื่อเข้าในทะเบียนบ้านในฐานะเจ้าบ้านในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนใส่ชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ สิทธิในการครอบครองบ้านพิพาทจึงเริ่มนับจากวันดังกล่าว ดังนั้น เมื่อในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่มีการยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองบ้านพิพาทมาเกิน ๑๘๐ วัน อีกทั้ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ออกจากบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^๗ ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๗๙ เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้รับแจ้งการแจ้งการย้ายออก ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้ง

(๒) เรียกสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านที่จะแจ้งย้ายออก แล้วตรวจสอบรายการบุคคลที่จะแจ้งย้ายออก

(๓) ลงรายการในใบแจ้งการย้ายที่อยู่ ๓ ตอน

(๔) จำหน่ายรายการคนย้ายออกในทะเบียนบ้านและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน โดยประทับว่า คำว่า “ย้าย”

สีน้ำเงิน ไว้หน้ารายการคนย้ายออก

(๕) มอบใบแจ้งการย้ายที่อยู่ ตอนที่ ๑ และตอนที่ ๒ พร้อมหลักฐานการแจ้งคืนให้ผู้แจ้ง

(๖) ใบแจ้งการย้ายที่อยู่ ตอนที่ ๓ รายงานตามระเบียบที่กำหนดในข้อ ๑๓๒ (๓)

กรณีแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งผู้ซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) รับแจ้งตามแบบพิมพ์ที่กำหนดในข้อ ๑๓๔ (๑๑)

(๒) ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑)-(๒) และมอบหลักฐานการรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งไว้

(๓) นายทะเบียนอำเภอดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๓)-(๖)



ถือกรรมสิทธิ์เกิน ๑๘๐ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗๙ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรฯ แล้วจึงได้ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นการดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนพินาทไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลางโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ และมีใช้การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด พินากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕๒/๒๕๕๙)

๑.๓ กรณีเกี่ยวกับการจดทะเบียนการหย่า

กรณีที่มีการร้องขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขบันทึกการหย่าในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ถูกต้องตรงกับหนังสือสัญญาหย่านั้น แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานหนังสือสัญญาหย่า เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีข้อผิดพลาดในการบันทึกทะเบียนการหย่าหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนการหย่าเมื่อคู่หย่านำหนังสือสัญญาหย่ามอบให้เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบและสอบถามคู่หย่าว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และเมื่อคู่หย่าตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง เจ้าหน้าที่จึงจะบันทึกรายละเอียดในหนังสือสัญญาหย่าลงในบันทึกทะเบียนการหย่าโดยใช้ข้อความเหมือนกัน ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่า ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบันทึกทะเบียนการหย่า เจ้าหน้าที่ได้ให้คู่หย่าตรวจสอบหนังสือสัญญาหย่าอีกครั้งหนึ่ง และคู่หย่าได้ยืนยันความถูกต้องของหนังสือสัญญาหย่าก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบันทึกในทะเบียนการหย่าแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคู่หย่าได้โต้แย้งหรือทักท้วงว่าหนังสือสัญญาหย่าเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินบันทึกไว้ถูกต้องหรือไม่ตรงกับข้อตกลงที่ทำไว้ในขณะนั้น ประกอบกับคู่หย่าก็ได้ลงนามรับรองความถูกต้องในหนังสือสัญญาหย่าว่าเป็นความจริงทุกประการแล้ว จึงเชื่อได้ว่าในขณะที่เจ้าหน้าที่จดบันทึกในทะเบียนการหย่าไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความขึ้นใหม่แต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการแก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่าตามคำร้องขอของคู่หย่า เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว กรณีมิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมนาง รฐ. (ผู้ฟ้องคดี) กับนาย พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่ต่อมามีความประสงค์จะหย่าขาดจากกัน จึงได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนการหย่าที่สำนักทะเบียนเขตพระโขนง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดทำหนังสือสัญญาหย่า และผู้อำนวยการเขตพระโขนงในฐานะนายทะเบียนครอบครัว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จดทะเบียนการหย่าให้บุคคลทั้งสอง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไปขอคัดสำเนาหนังสือสัญญาหย่าดังกล่าวในภายหลังพบว่า หนังสือสัญญาหย่า ข้อ ๒ ระบุว่า เรื่องทรัพย์สิน มอบให้บุตรและภรรยา ไม่มี แต่ในขณะที่ทำหนังสือสัญญาหย่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ข้อ ๒ ระบุแต่เพียงว่า ทรัพย์สินมอบให้บุตรและภรรยา เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอบสวนข้อผิดพลาดในการบันทึกทะเบียนการหย่าดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วไม่พบหนังสือสัญญาหย่า จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีข้อผิดพลาดในการบันทึกในทะเบียนการหย่าหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขข้อความในบันทึกทะเบียนการหย่า ข้อ ๒ ดังกล่าว เป็นเรื่องทรัพย์สิน “มอบให้บุตรและภรรยา” แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าการบันทึกเพิ่มเติมในทะเบียนการหย่าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงไม่อาจดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่าในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยให้มีข้อความว่า “ทรัพย์สิน มอบให้บุตรและภรรยา”

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อในทางปฏิบัติ ภายหลังจากคู่หย่าได้นำหนังสือสัญญาหย่ามอบให้เจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบและสอบถามคู่หย่าว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และหากคู่หย่าตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะบันทึกรายละเอียดในหนังสือสัญญาหย่าลงในบันทึกทะเบียนการหย่า โดยใช้ข้อความเหมือนกัน ดังนั้น ในกรณีของผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะทำการบันทึกทะเบียนการหย่า เชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบหนังสือสัญญาหย่าอีกครั้งหนึ่ง และผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยืนยันความถูกต้องของหนังสือสัญญาหย่าก่อนที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะทำการบันทึกในทะเบียนการหย่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ทักท้วงว่าหนังสือสัญญาหย่า ข้อ ๒ เรื่องทรัพย์สินบันทึกไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับข้อตกลงที่ทำไว้ในขณะนั้น จึงเชื่อได้ว่าในขณะที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดบันทึกในทะเบียนการหย่า หนังสือสัญญาหย่า ข้อ ๒ เรื่องทรัพย์สิน บรรทัดแรกมีข้อความว่า “มอบให้บุตรและภรรยา” และบรรทัดที่สองมีข้อความว่า “ไม่มี” เป็นข้อความที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เขียนไว้ในหนังสือสัญญาหย่าตั้งแต่แรก



โดยมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งข้อความดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็ได้ลงนามรับรองความถูกต้องในหนังสือสัญญาหาว่าเป็นความจริงทุกประการแล้วด้วย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บันทึกในทะเบียนการหย่าในข้อ ๒ ว่า “เรื่องทรัพย์สิน ไม่มี” แม้จะมีข้อความที่ไม่เหมือนกับหนังสือสัญญาหาที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบให้กับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม แต่ก็มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันว่า “ไม่มีทรัพย์สินที่จะมอบให้บุตรหรือภรรยา” นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อความในท้ายบันทึกทะเบียนการหย่าอีกว่า “ข้าพเจ้า นาย พ. กับนาง จ. ขอให้ถ้อยคำว่าข้อความที่แจ้งให้นายทะเบียนบันทึกไว้นี้ ได้อ่านให้ข้าพเจ้าทั้งสองฟังแล้ว ขอรับรองว่าเป็นความจริง จึงลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานเป็นสำคัญ” โดยมีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีลงนามถูกต้อง จึงแสดงให้เห็นว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะลงนามในบันทึกทะเบียนการหย่า ได้อ่านและตรวจข้อความในบันทึกทะเบียนการหย่าแล้วว่าถูกต้องตรงกับข้อตกลงที่ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็ชอบที่จะโต้แย้งหรือทักท้วงในทันที แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งหรือทักท้วงแต่อย่างใด กรณีจึงฟังได้ว่าบันทึกทะเบียนการหย่าข้อ ๒ ที่ระบุว่า “เรื่องทรัพย์สิน ไม่มี” เป็นไปตามข้อตกลงของผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะที่จดทะเบียนการหย่าแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการแก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่าให้กับผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐๐/๒๕๕๘)

๒. งานทะเบียนคนต่างด้าว

การถอนสัญชาติ

การพิจารณาเงื่อนไขการถอนสัญชาติไทยเมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น จะต้องวินิจฉัยโดยเคร่งครัด เพราะมีผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคลโดยร้ายแรง ดังนั้น กรณีที่ผู้ได้รับสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะรายถูกดำเนินคดีอาญา

^๘ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๓๘ เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายร้องขอบันทึกเพิ่มเติมหรือแก้ไขรายการต่าง ๆ ในทะเบียนที่ได้ลงรายการไว้แล้ว ให้นายทะเบียนบันทึกเพิ่มเติมในช่องบันทึกให้ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ร้อง เรื่องที่ขอให้บันทึกและเอกสารหลักฐาน แล้วให้ผู้ร้องและนายทะเบียนลงลายมือชื่อกำกับไว้โดยไม่ต้องแก้ไขรายการเดิม ทั้งนี้ การบันทึกเพิ่มเติมที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ห้ามมิให้นายทะเบียนรับบันทึกไว้ เว้นแต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามข้อ ๔๑

ในข้อหาร่วมกันเป็นเจ้าของ จัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นพฤติการณ์การกระทำผิดกฎหมายที่มีได้มีโทษทางอาญาร้ายแรง แม้จะมีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชน และเป็นอบายมุขที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่อาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งควรเป็นเรื่องที่มีความรุนแรงในลักษณะที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนความดำรงอยู่หรือประโยชน์อันสำคัญของรัฐได้ ยิ่งไปกว่านั้น หากเทียบเคียงกับพฤติการณ์อย่างเดียวกันนี้ แต่ได้กระทำโดยผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดที่มีบิดามารดา เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้ว ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พฤติการณ์ดังกล่าวมิได้ร้ายแรง ถึงขนาดกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐแต่ประการใด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้เพิกถอนสัญชาติไทยของบุคคลโดยอาศัยเพียงพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ต่อมา ถูกจับกุมในข้อหาร่วมกันเป็นเจ้าของ จัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบ (หวยหุ้น) โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่ง เต็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลฎีกาพิพากษาให้ลงโทษจำคุก โดยไม่รอลงอาญา นายอำเภอเมืองนครพนมเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๗ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ จึงรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมและคณะกรรมการ พิจารณาการถอนสัญชาติไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงาน พิจารณาลั่นกรองการถอนสัญชาติไทย โดยมีผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ต่อมา คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบในหลักเกณฑ์แนวทาง ในการพิจารณาถอนสัญชาติไทยของผู้มีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคง หรือประโยชน์ของรัฐตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการพิจารณาเพิกถอนสัญชาติของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันประกอบด้วย ข้อ ๑ ไม่เป็นผู้ก่อการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองหรือทำลายล้างการปกครองภายใน ราชอาณาจักรไทย ข้อ ๒ ไม่เป็นผู้กระทำให้เสื่อมเสียความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ข้อ ๓ ไม่เป็นผู้กระทำผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ ข้อ ๔ ไม่เป็นผู้มีพฤติการณ์เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ หรือดำรงชีพด้วยวิธีการ



ที่ขัดต่อกฎหมาย กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อ ๕ ไม่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในด้านเศรษฐกิจของชาติ และพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์ร่วมกันจัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบให้กับผู้เล่นทั่วไป เป็นอบายมุขที่มอมเมาประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติบ้านเมือง และมีรายได้จากการดำรงชีพด้วยวิธีที่ผิดกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงมีมติให้เพิกถอนสัญญาชาติของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอความเห็นดังกล่าวให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณา ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถอนสัญญาชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนสัญญาชาติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้คืนสัญญาชาติไทยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะชัดเจนว่าเป็นกรณีร่วมกันเป็นเจ้าของ จัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขการถอนสัญญาชาติไทยตามมาตรา ๑๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติฯ เห็นได้ว่า จะต้องเป็นกรณีของความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งความดังกล่าวเป็นถ้อยคำของกฎหมายที่มีได้เจาะจงพฤติการณ์ใดเป็นการเฉพาะ การวินิจฉัยจึงต้องวินิจฉัยโดยเคร่งครัด เนื่องจากการเพิกถอนสัญญาชาติเป็นการกระทบสถานภาพของบุคคลโดยร้ายแรง ซึ่งเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่กระทำความผิดในข้อหาดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า พฤติการณ์ข้างต้นเป็นเพียงการกระทำผิดกฎหมายที่มีได้มีโทษทางอาญาร้ายแรง แม้จะมีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชน และเป็นอบายมุขที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนที่อาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่ไม่ถึงขนาดที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งควรเป็นเรื่องที่มีความรุนแรงในลักษณะที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนความดำรงอยู่หรือประโยชน์อันสำคัญของรัฐได้ และยิ่งไปกว่านั้น หากเทียบเคียงกับพฤติการณ์อย่างเดียวกันนี้ แต่ได้กระทำโดยผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดที่มีบิดามารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้ว ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้ถึงขนาดกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐแต่ประการใด ประกอบกับแนวทางเรื่องความมั่นคงเพื่อพิจารณาถอนสัญญาชาติไทยตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติฯ ของคณะกรรมการฯ เป็นเพียงการพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสั่งการเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^๙ พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๘ เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญญาชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง

ยอมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงแต่อาศัยพฤติการณ์ในการร่วมกันเป็นเจ้าของ จัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบ (หวยหุ้น) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ววินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ แล้วถอนสัญญาชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถอนสัญญาชาติไทย ให้ถอนสัญญาชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ถอนสัญญาชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามประกาศกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕๒-๙๕๓/๒๕๕๘)

๓. งานทะเบียนอาวุธปืน

การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน

โดยที่อาวุธปืนเป็นสิ่งอันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่นายทะเบียนท้องที่ก็มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ดังกล่าว หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ โดยหากนายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ ต้องการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก็ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ แต่แนวนโยบายและแนวปฏิบัติดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ด้วย นอกจากนี้



นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจข้างต้นอย่างเคร่งครัด ดังเช่นการใช้บังคับกฎ ดังนั้น แม้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแบบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย จะมีข้อกำหนดว่า การอนุญาตมีอาวุธปืน ตามปกติควรมีได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือ สั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตจะมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับหลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคล เมื่อปรากฏว่า การที่นายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอซื้อ มี และใช้อาวุธปืน เนื่องจากเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีอาวุธปืนอยู่แล้ว ๒ กระบอก ได้แก่ อาวุธปืนสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกระดขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุกรมที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชน ไม่เปลี่ยวมีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกลจากป้อมตำรวจ และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์ จึงไม่อาจถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่สุจริตหรือไม่ชอบด้วยเจตนาของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่ อำเภอสรคบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวลูกกระด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง ระบบกึ่งอัตโนมัติ จำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ จำนวน ๑ กระบอก รวม ๒ กระบอก เพื่อใช้ป้องกันตัวและทรัพย์สิน โดยผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. ระบบกึ่งอัตโนมัติ และอาวุธปืนยาวลูกกระดขนาด .๒๒ ระบบลำเลี่ยน มาก่อน แต่ได้อ้างเหตุที่ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวขนาดเดิมเพิ่มอีกว่า เป็นเพราะอาวุธปืนยาวที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ไม่เหมาะสมกับการใช้งานด้านป้องกัน คือ ไม่มีศูนย์เล็งติดตั้งมาให้จากโรงงานผู้ผลิตและไม่สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้ อีกทั้ง มีน้ำหนักมาก ทำให้ผู้ฟ้องคดีใช้งานไม่ถนัด และสาเหตุที่ขออนุญาตซื้ออาวุธปืนยาวลูกซองก็เพื่อใช้ในการป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนบุคคลในครอบครัว โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้การรับรองความประพฤติของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อชี้แจงเพิ่มเติมถึงเหตุผลความจำเป็นในการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนว่า ร้านค้าของผู้ฟ้องคดีด้านข้างอยู่ติดกับที่รกร้างว่างเปล่าและด้านหลังเป็นที่เปลี่ยว ร้านค้าในบริเวณใกล้เคียงและของผู้ฟ้องคดีเคยถูกขโมยสิ่งของอยู่เป็นประจำ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งปฏิเสธ



การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยระบุเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอกแล้ว คือ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานะรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงไม่อนุญาตในคำขอ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตข้างต้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลที่ไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมว่า เนื่องจากที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีเป็นร้านค้าซึ่งอยู่ในเขตชุมชนที่ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ห่างจากบ้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม หรืออุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ โดยได้พิจารณาตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ รวมทั้งข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ แล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาคำร้องขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง ระบบกึ่งอัตโนมัติ จำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ จำนวน ๑ กระบอก ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จะเป็นการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติไม่ว่าในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือในหมวดอื่นใดรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนไว้ อีกทั้ง อาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อย ของประชาชน กรณีจึงไม่อาจถือว่า รัฐธรรมนูญ รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนไว้โดยปริยายได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใบอนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนที่พิพาท จำนวน ๒ กระบอก ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิหรือเสรีภาพซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นแต่เพียง การยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผล หรืออาจจะมึผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา ทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกา สที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และมีโอกาส ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงนั้น ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ถูกต้อง ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผล หรืออาจจะมึผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณี และแม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้ง ผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอก อันได้แก่ อาวุธปืน พกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนลูกกรดยาว ขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้อง มีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอ ที่จะประกอบการพิจารณา จึงแจ้งมาเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และ มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการ ดังเช่นว่านี้ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามนัยมาตรา ๔๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็เหตุให้คำสั่ง ทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

เดียวกันได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งดังที่บัญญัติในวรรคสาม ของมาตรา ๓๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจัดให้มีเหตุผลซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่ง ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยระบุเหตุผลไว้แต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอก ได้แก่ อาวุธปืนพกสั้น

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิม ให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยื่นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

(๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้ยื่นในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ



ขนาด ๘ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรดยาวขนาด .๒๒ เป็นไปตามมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุกรมที่จะต้องมียาอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ทำเลที่ตั้งของสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัยที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนเพียงพอแก่การป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนตลอดจนของบุคคลในครอบครัวแล้ว โดยไม่มีความจำเป็นต้องมี และใช้อาวุธปืนเพิ่มขึ้นอีก กรณีจึงเป็นการจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ เนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ แต่โดยที่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตระหนักถึงเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ดังเช่นว่านี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เยียวยาความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืน ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยระบุเหตุผลในคำสั่งทางปกครองใหม่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก ได้แก่ อาวุธปืนชนิดปืนพกสั้น ขนาด ๘ มม. และอาวุธปืนชนิดปืนลูกกรดยาวขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุกรมที่จะต้องมียาอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชน ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ห่างจากป้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร ไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรือคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ โดยได้พิจารณาเป็นไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ รวมทั้งตามข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ แล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดให้มีเหตุผลที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ทั้งนี้ การมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีใหม่นี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้กระทำภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่ก็ได้กระทำก่อนเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗

^๓ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๘ ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์
ใบอนุญาตนั้นให้ออกสำหรับอาวุธปืนแต่ละกระบอก

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างหรือถือได้อีกต่อไปว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ

นอกจากนี้ โดยที่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ซึ่งแม้จะเป็นความจริงว่ามาตรา ๖๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเวลาอันสมควร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) ว่าระยะเวลาอันสมควร คือ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์ และเมื่อระยะเวลาอันสมควรล่วงพ้นไปแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จแม้จะได้ล่วงพ้นไป และผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์ ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลก็ตาม ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ต่อไปให้แล้วเสร็จ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จได้ล่วงพ้นไป หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์แต่อย่างใด

^๔ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๖๓ ถ้านายทะเบียนท้องที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการปฏิเสธเป็นหนังสือ คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อนายทะเบียนท้องที่ และให้นายทะเบียนเสนอคำอุทธรณ์นั้นต่อรัฐมนตรีโดยมิชักช้า คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ยื่นคำขอใบอนุญาต

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เพื่อการปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนท้องที่ ให้ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืนตามมาตรา ๑๗ หรือให้จัดการจำหน่ายอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดตามมาตรา ๖๔ ให้นับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี และเมื่อได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว การปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนท้องที่นั้นให้พักไว้จนถึงวันที่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด



สำหรับประเด็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอโดยอ้างอิงข้อ ๕ ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือไม่ นั้น เห็นว่า ด้วยเหตุที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำ ชื่อ มี ใช้ สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ โดยแม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่นายทะเบียนท้องที่ก็มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันหรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ยื่นคำร้องโดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้ แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ ทั้งแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่ชักนำไปให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ อีกด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดโดยตลอดแล้ว เห็นว่า หลักการพิจารณา

ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีลักษณะเป็นแนวทางให้นายทะเบียนท้องที่ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่าผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือไม่ และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ มากน้อยเพียงใดเท่านั้น และแม้ข้อ ๕ ของหลักการดังกล่าวจะกำหนดไว้ว่า การอนุญาตมีอาวุธปืน ตามปกติ ควรมิได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือสั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคลและความเข้มงวดกวดขัน อย่าให้มีมากเกินไปจนความจำเป็นไม่เข้าขนาดกัน ให้วงเล็บวัตถุประสงค์มีและใช้อาวุธปืนในใบอนุญาต (ป.๔) ให้ชัดเจน แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ ก็ได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎประกอบกับข้อ ๑๐ ของหลักการข้างต้นยังกำหนดว่า ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และในข้อ ๑๔ ที่ว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใดนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ก็ตาม แต่นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้ นอกจากนี้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวก็ได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืนซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะและความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือในการยิงสัตว์ อีกทั้ง ความในข้อ ๕ ก็มีได้ชัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องที่จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน



แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ได้

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเปิดร้านขายและซ่อม ท่อไอเสีย หม้อน้ำรถยนต์ และกิจการที่เกี่ยวข้อง มิได้เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่ปราบปราม ตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต อีกทั้ง อาคารร้านค้า ของผู้ฟ้องคดีติดกับถนน ๔ ช่องจราจร ใกล้เคียงแยก มีไฟถนน มีอาคารบ้านเรือน อาคารพาณิชย์ ร้านค้า และธนาคาร อยู่รายรอบ และอยู่ห่างจากป้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร ส่วนด้านข้าง แม้จะมีที่ว่าง ก็เป็นแต่เพียงที่ว่างระหว่างอาคารเท่านั้น อาคารร้านค้าของผู้ฟ้องคดีโดยสภาพ จึงอยู่ในทำเลที่ใช้ประกอบกิจการพาณิชย์ ซึ่งต้องมีผู้คนสัญจรไปมาอยู่พอสมควร ประกอบกับ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนใหม่ ในเวลาหลังจาก ที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเดิมเพียงสี่เดือน อีกทั้ง อาวุธปืนที่ยื่นคำขออนุญาตใหม่ ก็เป็นปืนยาวขนาด .๒๒ ซ้ำกับขนาดเดิมที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วอีกด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืน อยู่แล้ว ๒ กระบอก ได้แก่ อาวุธปืนสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกระดขขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุกรมที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกล ป้อมตำรวจ ไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ อันเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ข้อ ๕ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่สุจริต หรือโดยมิชอบ ด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ แต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ใชการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘)

แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่นายทะเบียนท้องที่ ก็มิได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ โดยยังคงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับ

ใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท ตามอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ อันได้แก่ประเภทที่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และประเภทที่ผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป แล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน โดยหากผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่หากผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น เนื่องจากข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันชีวิตร่างกายของตน ที่มีอาวุธร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคลทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลที่หนักแน่น และควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง และไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตนหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่นายทะเบียนท้องที่ ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปผู้ประกอบอาชีพค้าขายมีและใช้อาวุธปืนพกสั้น กึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. ต่อนายอำเภอเมืองแพร่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลทั่วไป ประกอบอาชีพค้าขาย และมีได้เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ในการปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต จึงไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะขอซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ขนาด ๑๑ มม. ซึ่งเป็นอาวุธปืนที่มีอาวุธร้ายแรง โดยหากจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ควรขอมีและใช้อาวุธปืน ขนาด .๓๘ หรือขนาด ๙ มม. แทน ผู้ถูกฟ้องคดี



จึงมีหนังสือแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่มีโต้แย้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ การขอมิและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีก็เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งมีได้อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และขนาดของอาวุธปืนที่ขออนุญาตเป็นขนาดที่นายทะเบียนสามารถออกใบอนุญาตให้ได้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๑๑ มม. โดยนำแนวทางการปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ มาพิจารณา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มี และใช้อาวุธปืน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ด้วยเหตุที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน มาตรา ๙^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำ ชื่อ มี ใช้ สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ โดยมาตรา ๑๓^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๕๕-๕๖} พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ชื่อ มี ใช้ สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๘๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๘ มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๕๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำโดยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่วโทษ



ดังกล่าว ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่บุคคล ๙ ประเภท นอกจากนั้น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังบัญญัติไว้ด้วยว่า ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือยิงสัตว์ ดังนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ นายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีหน้าที่หรือความผูกพัน ตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาต ให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมี และใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอ อนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน หรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชา ของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้ แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้ แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และหรือถือปฏิบัติ ตามแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ อีกทั้ง แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยมีขอบด้วยเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ด้วย

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๓ หรือพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๘

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่น นอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริต หรือจิตต์ฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจจะกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน



เมื่อพิจารณาหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑^{๑๗} ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดโดยตลอดแล้ว เห็นว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงแนวทางให้นายทะเบียนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่า ผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือไม่ และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืน

^{๑๗} หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑

การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัว และทรัพย์สิน ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ ชนิดและขนาดอาวุธปืน ซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะ และความจำเป็นของผู้อนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระสีว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้นเป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มิไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬา หรือในการยิงสัตว์

การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวข้างต้นนี้ มีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตสำหรับชนิดและขนาดอาวุธปืนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ข้อ ๑๓ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๕๑๕/๑๓๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ ที่ ๐๓๑๓/ว ๘๕๘๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗ และที่ ๐๕๑๕/ว ๖๘๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ดังนี้

ก. ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่ยอมรับได้ หรือผู้ขออนุญาตเพื่อการกีฬาโดยมีหนังสือรับรองเป็นนักกีฬายิงปืน และมาฝึกซ้อมยิงปืนเป็นประจำจากเลขาธิการสมาคมยิงปืน หรือนายสนามยิงปืนนั้น ๆ ในการพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกให้อุญญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้

ข. สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนพก อนุญาตให้มีได้ลำกล้องไม่เกินขนาด .๓๘ หรือ ๙ มม. สำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ขัดกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ตามที่ระบุไว้ในข้ออื่น ๆ ด้วย

สำหรับอาวุธปืนที่มีอำนาจร้ายแรงแม้ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เช่นอาวุธปืนขนาด .๓๕๗ ก็ไม่ควรอนุญาตเว้นแต่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการตำรวจ ทหารหรือข้าราชการอื่นซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือเป็นข้าราชการในท้องที่กั้นตาร และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่ยอมรับได้ ก็ให้พิจารณาอนุญาตได้ สำหรับในต่างจังหวัดให้นายทะเบียนฯ เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๐ ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ให้อยู่ในดุลยพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต ให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไป สำหรับใช้เป็นแนวทางพิจารณาของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใดนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่าผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสม หรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้



ตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ มากน้อยเพียงใดเท่านั้น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ มิได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีสภาพบังคับเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดตั้งเช่นการใช้บังคับกฎ ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๑๐ ที่กำหนดว่า ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใด นายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้ เมื่อหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว เป็นเพียงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนของนายทะเบียน กรณีจึงมิใช่กฎที่กำหนดเรื่องการจำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืน หรือการวางระเบียบการทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑)^{๑๘} และ (๒)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวไปออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนแต่อย่างใด นอกจากนั้น หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว ก็มิได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืน ซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือในการยิงสัตว์ หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้าย

^{๑๘-๑๙} พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจแต่งตั้ง นายทะเบียนและเจ้าหน้าที่อื่น และออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

(๑) จำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืนของกระทรวงทบวงกรมอื่นนอกจากของราชการทหารและตำรวจ

(๒) วางระเบียบการทะเบียน การขอและการออกใบอนุญาต



หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒)ฯ แม้จะเป็นความจริงว่า ความในวรรคสองของข้อ ๔ ได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวข้างต้นนี้ มีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตสำหรับชนิดและขนาดอาวุธปืน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ข้อ ๑๓ และหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๕๑๕/๑๓๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ ที่ ๐๓๑๓/ว ๘๕๘๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗ และที่ ๐๕๑๕/ว ๘๖๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ดังนี้

ก. ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงาน ในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่ยอมรับได้ หรือผู้ขออนุญาตเพื่อกิจการกีฬาโดยมีหนังสือรับรอง เป็นนักกีฬายิงปืนและมาฝึกซ้อมยิงปืนเป็นประจำจากเลขาธิการสมาคมยิงปืนหรือ นายสนามยิงปืนนั้น ๆ ในการพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก ให้อนุญาตขนาดลำกล้อง ไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ ข. สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนพก อนุญาตให้มีได้ลำกล้องไม่เกินขนาด .๓๘ หรือ ๙ มม. สำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ขัดกับ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ใช้อยู่บังคับตามระเบียบในข้ออื่น ๆ ด้วย สำหรับอาวุธปืนที่มีอำนาจร้ายแรงแม้ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เช่น อาวุธปืนขนาด .๓๕๗ ก็ไม่ควรอนุญาต เว้นแต่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการตำรวจ ทหารหรือข้าราชการอื่น ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือเป็นข้าราชการในท้องที่กัณฑ์และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่ยอมรับได้ ก็ให้พิจารณาอนุญาตได้ สำหรับในต่างจังหวัด ให้นายทะเบียนท้องที่เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นการแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับ ป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท โดยคำนึงถึงอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ประเภทหนึ่ง และผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ที่เป็นบุคคลทั่วไปอีกประเภทหนึ่ง แล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่ถ้าผู้ขออนุญาต เป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาต

ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า การปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนหรือป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มิได้เป็นไปตามอำเภอใจแต่อย่างใด หากแต่มีที่มาจากเหตุผลที่ว่า ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันชีวิตร่างกายของตนที่มีอาณาพรัายแรงยิ่งกว่าบุคคลโดยทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุผลที่หนักแน่น และควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตนหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐^{๒๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นเพียงแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ มิใช่กฎที่กำหนดเรื่องการจำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืนหรือการวางระเบียบการทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวไปออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อน อีกทั้ง ข้อ ๔ วรรคสองของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว ก็มีได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒)ฯ และมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้น กึ่งอัตโนมัติ

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาวรรคสาม



ขนาด ๑๑ มม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปมีอาชีพค้าขาย ไม่ใช่ข้าราชการที่มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต โดยอ้างอิงข้อ ๔ วรรคสอง ข. ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว จึงไม่ใช้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖๖/๒๕๕๘)

๔. งานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. งานทะเบียนการพนัน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖. งานทะเบียนสมาคม

๖.๑ การพิจารณารับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม

การที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนให้แก่สมาคมได้นั้น จะต้องปรากฏว่า คำขอจดทะเบียนถูกต้องตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา ๗๙ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน อีกทั้ง วัตถุประสงค์ของสมาคมต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม รวมทั้งผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมจะต้องมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทยมีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ส่วนข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เป็นการกล่าวอ้างการกระทำที่เกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคล ไม่ใช่การกระทำของสมาคม และเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า และเป็นเพียงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ไม่มีผลผูกพันการใช้อำนาจของนายทะเบียนที่จะพิจารณารับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม นอกจากนี้ กรณีกล่าวอ้างว่า คำสอนบางส่วนของสมาคมไม่เหมาะสมและบิดเบือนศาสนาพุทธนั้น การดำเนินกิจการของสมาคมตามความเชื่อ และข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับฝ่าหลุนกง บุคคลทั่วไป

ย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อถือของตน และย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เว้นแต่การปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมืองและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกรณีดังกล่าว การที่นายทะเบียนสมาคมมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนคำขอจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทยให้กับผู้ยื่นคำขอจึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุอันสมควร คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลทำนองเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย ต่อนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า คำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังไม่สอดคล้องกับข้อมูลและพฤติกรรมของกลุ่มฝ่าหลุนกงที่เคลื่อนไหวอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะที่ต้องการเผยแพร่ความเชื่อของลัทธิฝ่าหลุนกงและโจมตีรัฐบาลประเทศอื่นโดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับประเทศไทยมาช้านาน อีกทั้งมีคำสอนบางส่วนของลัทธิบิดเบือนหลักศาสนาพุทธ นอกจากนี้ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้ประชุมหารือร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย และสำนักงานตำรวจสันติบาล เพื่อพิจารณาคำร้องขอจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นว่าไม่ควรอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมดังกล่าว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนรับรองให้กลุ่มดังกล่าวจัดตั้งเป็นสมาคมอาจส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงทางการทูตและด้านอื่น ๆ กับประเทศได้อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งไม่อนุญาตรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียนพร้อมทั้งข้อบังคับแล้วเห็นว่าคำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา ๘๑ และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา ๗๙ และวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ขัดต่อกฎหมาย



หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม และผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้นมีฐานะและความประพฤติเหมาะสม ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคมนั้น และประกาศการจัดตั้งสมาคมในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการยื่นคำขอจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย ระบุว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ส่งเสริมการฝึกชี่กงแบบฝ่าหลุนกงเพื่อเสริมสร้างสุขภาพกายและใจ (๒) เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข่าวสารแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป (๓) เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ฝึก (๔) ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับฝ่าหลุนกงให้กับบุคคลทั่วไป (๕) เป็นสมาคมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง ศาสนา หรือลัทธิใด ๆ และ (๖) เป็นสมาคมที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ และไม่แสวงหากำไร จึงเห็นได้ว่า ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมที่ปรากฏนี้ถือได้ว่า ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ แต่เหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมเป็นการกล่าวถึงการกระทำของสมาคมว่าให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มฝ่าหลุนกงที่รัฐบาลประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนประกาศให้ลัทธิฝ่าหลุนกงเป็นองค์กรที่ผิดกฎหมาย หากรับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นการกล่าวอ้างการกระทำที่เกิดขึ้นของกลุ่มบุคคลแต่มิใช่เป็นการกระทำของสมาคม เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับจดทะเบียน ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าในการกระทำของสมาคม นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนให้แก่สมาคมแล้ว หากปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ (๒)^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ หรือตามมาตรา ๑๐๔^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ในกรณี

^{๒๑-๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๐๒ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

มีเหตุตามมาตรา ๑๐๒ ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้นายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ ส่วนข้อมูลของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตำรวจสันติบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงของประเทศนั้น เป็นเพียงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ไม่มีผลผูกพันในการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณารับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาข้อมูลดังกล่าวแล้ว เชื่อได้ว่ามีมูลความจริง จึงไม่ต้องด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วนข้ออ้างที่ว่า มีคำสอนของลัทธิบางส่วนไม่เหมาะสมและบิดเบือนศาสนาพุทธ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่ใช่การขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น ดังนั้น การดำเนินกิจการของสมาคมตามความเชื่อและข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้องเกี่ยวกับฝ่าหลุนกง บุคคลทั่วไปย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อถือของตน และย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เว้นแต่การปฏิบัตินั้น เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนยอมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์ของสมาคม ฟังไม่ได้ว่าขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนคำขอจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทยให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผล

มาตรา ๑๐๔ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๐๒ ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้นายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ ถ้านายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ผู้ร้องขอทราบภายในเวลาอันสมควร หรือนายทะเบียนได้แจ้งเหตุผลให้ทราบแล้วแต่ผู้ร้องขอไม่พอใจในเหตุผลดังกล่าว ผู้ร้องขอนั้นจะร้องขอต่อศาลให้สั่งเลิกสมาคมนั้นเสียก็ได้



อันสมควร อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลในทำนองเดียวกัน ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ส่วนการรับจดทะเบียนสมาคมนอกจากเรื่องวัตถุประสงค์ของสมาคมแล้วยังมีเงื่อนไขและข้อกำหนดอีกหลายประการที่นายทะเบียนจะต้องพิจารณาตามมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อนที่จะรับจดทะเบียนและออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องไปดำเนินการต่อไปพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕๕/๒๕๕๘)

๖.๒ การพิจารณารับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคม

ในการพิจารณาเพื่อรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมฉบับกิจสงเคราะห์ นายทะเบียนจะต้องพิจารณาว่ากรรมการดังกล่าวมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฉบับกิจสงเคราะห์นั้นหรือไม่ด้วย แต่เมื่อระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฉบับกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้กำหนดนิยามคำว่าภูมิลำเนาไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องนำบทบัญญัติในเรื่องภูมิลำเนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปมาพิจารณา ซึ่งเมื่อตามบทบัญญัติดังกล่าว ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และภูมิลำเนาของข้าราชการ ได้แก่ ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ หากมิใช่เป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหรือเป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว ดังนั้น กรรมการสมาคมที่มีการขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงแม้จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกจังหวัดที่ตั้งสมาคม แต่เมื่อเป็นผู้ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่สมาคมตั้งอยู่ จึงถือว่ากรรมการดังกล่าวมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อันเป็นที่ตั้งสมาคมแล้ว การที่นายทะเบียนแปลความคำว่าภูมิลำเนาว่าหมายถึงภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านเท่านั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงานของสมาคมที่ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งสมาคม แต่มีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งสมาคม ซึ่งถือว่ากระทบต่อสาระสำคัญของสภาพสมาคม และไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคม

**และสมาคม คำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการ
โดยอ้างเหตุดังกล่าว และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อ้างเหตุผลเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
สรุปข้อเท็จจริง**

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์สภครุฑออมทรัพย์ ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ได้มีมติในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๘ อนุมัติการเลือกตั้งคณะกรรมการของผู้ฟ้องคดีแทนคณะกรรมการเดิมที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ จำนวน ๑๕ คน และต่อมา ได้มีหนังสือไปยังผู้อำนวยการเขตดุสิต ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะนายทะเบียนสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ประจำท้องที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อยื่นคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับจดทะเบียนแต่งตั้ง และเปลี่ยนตัวกรรมการผู้ฟ้องคดีเพียง ๑๑ ราย ส่วนกรรมการอีก ๔ รายที่เหลือ ได้แก่ นาง ด. นาง พ. นาย ป. และนาย พ. นั้น มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตปริมณฑล ซึ่งขัดต่อระเบียบกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจ สงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้กรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ต้องมีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ คำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยเห็นว่า กรรมการทั้ง ๔ ราย แม้จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกจังหวัด ที่ตั้งสมาคม แต่ก็เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่สมาคมตั้งอยู่ จึงถือว่ากรรมการ ทั้ง ๔ รายดังกล่าว มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครอันเป็นที่ตั้งสมาคมแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ภูมิลำเนาตามข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ฯ หมายถึง กรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียน ตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นั้น อันทำให้รัฐสามารถจัดระเบียบการปกครองและบังคับ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจนำเรื่องภูมิลำเนาสำหรับประโยชน์ในการส่งหมาย หรือยื่นคำฟ้อง ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาความมาพิจารณาเรื่องภูมิลำเนา ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ จึงเห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับ จดทะเบียนกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับจดทะเบียน เปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ รายดังกล่าว



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมสถาปนากิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะเกิดเหตุ กำหนดว่า กรรมการสมาคมสถาปนากิจสงเคราะห์ ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมสถาปนากิจสงเคราะห์นั้น โดยพระราชบัญญัติการสถาปนากิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดนิยามคำว่าภูมิลำเนาไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องวินิจฉัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไป ซึ่งบัญญัติไว้ในบรรพ ๑ ลักษณะ ๒ หมวด ๑ ส่วนที่ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ ว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และมาตรา ๔๖ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของข้าราชการ ได้แก่ ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ หากมิใช่เป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหรือเป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวชั่วคราวเดียว ซึ่งการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาในกรณีนี้ไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสถาปนากิจสงเคราะห์ฯ ส่วนที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น มิใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด กรณีจึงขอที่จะนำบทบัญญัติในบรรพ ๑ ลักษณะ ๒ หมวด ๑ ส่วนที่ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องภูมิลำเนามาพิจารณา ส่วนการแปลความหมายของคำว่าภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่า กรรมการของผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการ ซึ่งถูกควบคุมโดยวินัยข้าราชการและกฎระเบียบที่มากกว่าสมาคมที่มีกรรมการเป็นประชาชนทั่วไป อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีมีสมาชิกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการทั่วประเทศ การแปลความคำว่าภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านนั้น ย่อมทำให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่ตั้งสมาคมสถาปนากิจสงเคราะห์ แต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกจังหวัดที่ตั้งสมาคมไม่สามารถสมัครเป็นกรรมการสมาคมได้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงานของสมาคมที่ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่ตั้งสมาคมแต่มีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งสมาคม ซึ่งถือว่ากระทบต่อสาระสำคัญของสภาพสมาคมผู้ฟ้องคดีและไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและสมาคม จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปดังที่กล่าวข้างต้น



เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะเกิดข้อพิพาท นาง ด. ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้จัดการ สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำกัด ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ดังกล่าว มีที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร จึงถือว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำกัด เป็นแหล่งสำคัญของถิ่นที่อยู่ของนาง ด. สหกรณ์ออมทรัพย์ดังกล่าวจึงเป็นภูมิลำเนาของนาง ด. ตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนนาง พ. นาย ป. และนาย พ. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดส่วนราชการซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร โดยไม่ปรากฏว่าตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลทั้งสามเป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหรือ เป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว ดังนั้น สำนักงานซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร จึงเป็นภูมิลำเนาของนาง พ. นาย ป. และนาย พ. ตามมาตรา ๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนตั้งสมาคมมาปณิกสงเคราะห์ในกรุงเทพมหานคร นาง ด. นาง พ. นาย ป. และนาย พ. จึงมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมมาปณิก สงเคราะห์ ตามข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมมาปณิกสงเคราะห์ฯ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ คนข้างต้น และการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๔๔/๒๕๕๘)



บทที่ ๑๗

คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

๑. การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อบุคคลภายนอก

๑.๑ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมชลประทาน

กรมชลประทานมีหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ การที่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานลดการระบายน้ำโดยการปิดบานระบายน้ำ แต่ปรากฏว่าบานระบายน้ำชำรุดไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้น้ำเหนือเขื่อนลดลงในอัตราที่มากกว่าปกติ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมชลประทานได้มีการแจ้งเตือนให้เกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนทราบ ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นเหตุให้เกษตรกรได้รับความเสียหายเนื่องจากปลาที่เลี้ยงในกระชังตาย ถือเป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมชลประทาน กรมชลประทานจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายดังกล่าวให้แก่เกษตรกร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เหนือเขื่อนนเรศวร ได้รับใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ประเภทกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อประกอบอาชีพ ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๕ บานประตูระบายน้ำของเขื่อนนเรศวร บานที่ ๕ ชำรุดเสียหายไม่สามารถควบคุมได้ เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงได้เปิดประตูระบายน้ำที่เหลืออีก ๔ บานเพื่อเข้าทำการซ่อมแซม ทำให้น้ำเหนือเขื่อนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังได้ทราบเพื่อเตรียมการป้องกัน เป็นเหตุให้ปลาของผู้ฟ้องคดีที่เลี้ยงไว้ในกระชังด้านเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจำนวน ๒๒๔,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแล บริหารจัดการและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร เมื่อช่องบานระบายน้ำมอเตอร์ขับเคลื่อนเครื่องกว้านระบายน้ำซึ่งถือเป็นส่วนประกอบของเขื่อนนเรศวร เกิดขัดข้องชำรุดเสียหาย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดียอมมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลมอเตอร์ขับเคลื่อนเครื่องกว้านและลวดสลิงของบานระบายน้ำเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีลดการระบายน้ำ โดยกดสวิทช์เพื่อปิดบานระบายน้ำช่องที่ ๕ แต่ปรากฏว่าบานระบายน้ำไม่หยุดทำงานและได้เคลื่อนตัวไปขัดกับโครงสร้างของเขื่อนเป็นเหตุให้ลวดสลิงขาด ทำให้ไม่สามารถควบคุมบานระบายน้ำได้ กรณีดังกล่าวถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย และการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเครื่องกว้านระบายน้ำสามารถทำงานได้ตามปกติแล้วหรือไม่ เมื่อการปรับลดระดับน้ำเหนือเขื่อนลงในอัตราที่มากกว่าปกติ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสังเกตเห็นได้ว่าการกระทำเช่นนี้จะต้องส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในกระชังที่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรได้เลี้ยงไว้บริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบกับข้อ ๒^๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แจ้งเตือนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของกรมประมง หรือผู้นำท้องถิ่นทราบ เพื่อให้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังทราบ

^๑ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึง การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๒ ให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำ เพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยดินและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม

(๓) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย



ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายเนื่องจากปลาที่เลี้ยงในกระชังตาย ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรง จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ โครงการสงน้ำและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดแล้วเห็นว่า จากการประเมินความเสียหายเบื้องต้นของคณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยง สัตว์น้ำในกระชังที่ได้รับความเสียหายกรณีประตูเปิดปิดเขื่อนนเรศวรชำรุด ในส่วนของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า ปลาทับทิมที่ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงไว้ได้รับความเสียหายจำนวน ๕ กระชัง เลี้ยงปลากระชังละ ๘๐๐ ตัว ราคาต้นทุนตัวละ ๑ บาท เป็นเงิน ๔,๐๐๐ บาท ปลาจดหลวงจำนวน ๓๐๐ ตัว ราคา ต้นทุนตัวละ ๓ บาท เป็นเงิน ๙๐๐ บาท ใช้อาหารทั้งหมด ๑๙๘ กระสอบ ราคากระสอบละ ๔๖๕ บาท เป็นเงิน ๙๒,๐๗๐ บาท ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวเป็นต้นทุนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความ เสียหายจริง มิได้เป็นค่าเสียหายที่เกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๙๖,๙๗๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๗/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๑๘๔/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๑๘๕/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๓๔๒/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๓๔๓/๒๕๕๘ และ ที่ อ.๑๓๔๔/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๒) การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่เทศบาลปลูกต้นไม้ตามโครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะ ในบริเวณเขตไหล่ทางถนนซึ่งอยู่ติดกับที่ดินที่เป็นที่นาของประชาชน โดยมิได้รูกกล้า เข้าไปในที่ดินของประชาชน และได้เว้นระยะห่างระหว่างต้นไม้ถึง ๔ เมตร ซึ่งเจ้าของที่ดิน

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

สามารถนำยานพาหนะหรือรถไถเข้าออกที่นาได้ แม้การปลูกต้นไม้จะทำให้เจ้าของที่ดิน ได้รับความไม่สะดวกในการเข้าออกที่นาอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประโยชน์ ของสาธารณะในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณสองข้างถนนแล้ว ถือว่ามีความเหมาะสมและได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับภาระหรือความ เดือดร้อนหรือเสียหายของเจ้าของที่ดิน จึงไม่ถือเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิด เสียหายแก่เจ้าของที่ดิน ที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกและเป็นผู้จัดการมรดกที่ดินมีโฉนด เลขที่ ๑๔๔๔๖ ตำบลเวียง อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ที่ดินแปลงดังกล่าวบริเวณพิพาท มีแนวเขตติดต่อกับทางหลวงเทศบาลสายเขื่อนเพชร-แม่กอย ซึ่งมีเขตถนนกว้าง ๖ เมตร และไหล่ทางกว้างด้านละประมาณ ๓.๒๓ เมตร โดยโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวระบุแนวเขต ด้านทิศตะวันออกและด้านทิศใต้จดทางหลวงสุขาภิบาลหรือทางหลวงเทศบาลสายเขื่อนเพชร-แม่กอย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เทศบาลตำบลเวียงพร้าว (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดทำโครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และสวนสาธารณะในเขตเทศบาลด้วยการปลูกต้นไม้ตามพื้นที่ที่กำหนดไว้ โดยในจุดพิพาท บริเวณถนนเขื่อนเพชร-แม่กอย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับปรุงภูมิทัศน์ของไหล่ทางและปลูกต้นไม้ พญาสัตบรรณที่เป็นไม้ยืนต้นแซมไว้ระหว่างไม้ยืนต้นเดิมที่ปลูกไว้ก่อนแล้วในแนวเดียวกัน ซึ่งอยู่ห่างจากถนนประมาณ ๒ เมตร และปลูกแนวหลังเสาไฟฟ้า ทำให้ช่องว่างระหว่างต้นไม้ ยืนต้นเดิมเหลือประมาณ ๔ เมตร โดยมีได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินที่มีเขตที่ดินอยู่ติดกับถนน เขื่อนเพชร-แม่กอย ระวังแนวเขต ต้นไม้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีปลูกมีระยะติดต่อกับที่ดินผู้ฟ้องคดี โดยปลูกตลอดแนวด้านทิศตะวันออกและทิศใต้ของที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาข้าว ไม่ได้เป็นที่อยู่อาศัยและไม่มีทางเข้าออกในแนวปลูกต้นไม้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การปลูกต้นไม้ พญาสัตบรรณตามโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะปิดกั้นทางเข้าออก โดยมีได้ทำการรั้ววัด แนวเขตที่ดินและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อระวังแนวเขต เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เปรียบเสมือนเป็นการรอนสิทธิ การเวนคืนที่ดินผู้ฟ้องคดี และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชน ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากต่อไปต้นพญาสัตบรรณ เติบโตสูงใหญ่อาจทำให้การเข้าออกใช้ประโยชน์ที่ดินยากลำบาก ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนต้นไม้ที่ติดกับแนวเขตที่ดินผู้ฟ้องคดีและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอน ต้นพญาสัตบรรณที่ปลูกไว้ก่อนและชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีปลูกต้นไม้ตามสัญญาสัตตบรรณตามโครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะในเขตเทศบาลบนที่ดินเขตไหล่ทางถนนเขื่อนเพชร-แมกอย บริเวณพิพาทที่ติดกับที่ดินด้านทิศตะวันออกของผู้ฟ้องคดี ตามหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๔๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีได้ปลูกต้นไม้ตามสัญญาสัตตบรรณรุกล้ำที่ดินที่เป็นมรดกของผู้ฟ้องคดีทางด้านทิศตะวันออก แต่ยังคงโต้แย้งว่าการปลูกต้นไม้ดังกล่าวเป็นการปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินผู้ฟ้องคดีจนทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าช่องว่างระหว่างต้นไม้ที่คงเหลือ ๔ เมตร นั้น ปิดกั้นทางเข้าออกทำให้เสียหายในการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกจากนี้ช่องว่างระหว่างต้นไม้ทางทิศตะวันออกมีไซ้ห่าง ๔ เมตร ตลอดเท่า ๆ กัน บางจุดซึ่งเป็นส่วนใหญ่ห่างไม่ถึง ๔ เมตร และต่อไปหากต้นพญาสัตตบรรณเจริญเติบโตขึ้นเต็มที่จะปิดกั้นทางเข้าออกซึ่งอาจทำให้ระยะห่างระหว่างต้นไม้ไม่ถึง ๔ เมตร ทำให้การเข้าออกที่ดินไม่สะดวกเกินสมควรพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏตามคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมพร้อมแผนที่แสดงเขตทางหลวงที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดี และแนวปลูกต้นไม้ตามคำสั่งศาลของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ช่องว่างระหว่างต้นไม้ที่ปลูกกว้างประมาณ ๔ เมตร โดยที่ผู้ฟ้องคดีมีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานใด ๆ เกี่ยวกับช่องว่างระหว่างต้นไม้ดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นยุติว่า ช่องว่างระหว่างต้นพญาสัตตบรรณที่ปลูกแซมต้นไม้เดิมกว้างประมาณ ๔ เมตร เพียงพอต่อการนำยานพาหนะเข้าออกที่ดินแล้วจึงไม่ใช้การจำกัดสิทธิผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น หรือมีได้โต้แย้งว่าระยะห่างดังกล่าวจะปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินจนเกินสมควร จึงเหลือเพียงประเด็นว่า การเจริญเติบโตของต้นไม้จะทำให้ระยะห่างระหว่างต้นไม้ลดลงจนปิดกั้นทางเข้าออก ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่พิพาทที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๔๔๖ ของผู้ฟ้องคดีเป็นที่นาไม้ไผ่เป็นที่อยู่อาศัย และมีได้มีส่วนหนึ่งส่วนใดของที่ดินมีสภาพเป็นทางเชื่อมต่อกับทางหลวงถนนเขื่อนเพชร-แมกอย ที่ต้นพญาสัตตบรรณปิดกั้นทางแต่อย่างใด ความเดือดร้อนจึงเป็นเพียงการปลูกต้นพญาสัตตบรรณบริเวณที่พิพาทคันระหว่างที่นากับทางหลวงถนนเขื่อนเพชร-แมกอย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้เว้นระยะห่างระหว่างต้นพญาสัตตบรรณที่ปลูกมีระยะประมาณ ๔ เมตร ซึ่งระยะห่างดังกล่าวผู้ฟ้องคดีสามารถนำยานพาหนะหรือรถไถเข้าออกที่นาของผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้ง ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะได้รับ เนื่องจากต้นพญาสัตตบรรณเป็นไม้โตเร็ว ย่อมปิดทางเข้าออกที่ดินของประชาชนและผู้ฟ้องคดีในอนาคต และยังหักโค้นง่าย รากไม้ชอนไชทำลายถนน ก่อให้เกิดภาระหนักเกินควรแก่ประชาชนและผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงในขณะที่พิพาทยังไม่มีเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควร กรณีเป็นการคาดหมายถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ในอนาคตที่ผู้ฟ้องคดีมีทางที่จะแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

ที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวได้ ตามที่มาตรา ๑๓๓๗^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้อำนาจไว้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น ประกอบกับแม้การปลุกต้น พญาสัตตบรรณจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความไม่สะดวกในการเข้าออกที่นาอยู่บ้าง แต่เมื่อ พิจารณาเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และการปรับปรุงภูมิทัศน์ บริเวณสองข้างทางหลวงถนนเขื่อนเพชร-แม่กอย ซึ่งแต่เดิมมีต้นหญ้าขึ้นสูงและมีเศษขยะแล้ว เห็นว่า มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับภาระหรือความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การปลุกต้นพญาสัตตบรรณของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควร และไม่ถือเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำต้อง รื้อถอนต้นไม้ดังกล่าว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๔/๒๕๕๘)

กรณีที่เทศบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการ ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในเขตเทศบาล ทำสัญญาว่าจ้าง เอกชนผู้มีอาชีพก่อสร้างเข้าดำเนินการแทน ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเทศบาลโดยมอบหมายให้เอกชนผู้รับจ้างเข้าดำเนินการแทน เมื่อเอกชนผู้รับจ้าง ดำเนินการก่อสร้างโดยมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นเหตุให้อาคารซึ่งอยู่ใกล้เคียงบริเวณที่ทำการก่อสร้างได้รับความเสียหายอันเป็น การกระทำละเมิดต่อเจ้าของอาคารดังกล่าว เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างและเป็นหน่วยงาน ทางปกครองซึ่งมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนและได้เกิดการละเมิดขึ้น จึงต้อง รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว ในกรณีนี้แม้เอกชนผู้รับจ้างจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ของรัฐ แต่เมื่อได้กระทำละเมิดร่วมกับหน่วยงานทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจ ออกคำสั่งบังคับให้เอกชนผู้ทำละเมิดร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลนครสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งมีนาย ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ทำงานก่อสร้าง

^{๕-๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๑ การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๑๓๓๗ บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อน เกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึง ประกอบไปพร้อมกัน ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยกความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิ ที่จะเรียกเอาค่าทดแทน



ระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในเขตเทศบาลนครสงขลา ตำบลบ่อยาง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ซึ่งการก่อสร้างระบบระบายน้ำดังกล่าว มีการขุดเจาะถนนด้วยเครื่องมือหนักเพื่อขุดหลุมลึกหลายเมตร และตอกแผ่นเหล็กจนเกิดความสั่นสะเทือน เป็นเหตุให้อาคารพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งอยู่ใกล้กับจุดที่มีการก่อสร้างได้รับความเสียหาย โดยฝ้าผนังและอาคารทรุดตัว เกิดการแตกร้าวเกือบทั้งอาคาร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๓๗๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชำระเงินจำนวน ๔๐๒,๓๔๕.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๗๖,๐๐๐ บาท นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำ และระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการขุดเจาะถนนด้วยเครื่องมือหนักเพื่อขุดหลุมลึกหลายเมตร มีการตอกแผ่นเหล็กจนเกิดแรงสั่นสะเทือน เป็นเหตุให้อาคารพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งอยู่ใกล้กับจุดที่มีการก่อสร้างได้รับความเสียหาย ฝ้าผนังและคานทรุดตัวอาคารแตกร้าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้มีอาชีพก่อสร้างและมีบริษัทที่ปรึกษาควบคุมงาน ย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยต้องหาวิธีการหรือมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบดีอยู่แล้วว่าทำเลที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอยู่ริมทะเลสาบสงขลา การขุดเจาะดินย่อมทำให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลกระทบต่ออาคาร และการเคลื่อนที่ของดินใต้ฐานรากอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ และที่ผ่านมาก็ไม่ปรากฏว่า เกิดรอยร้าวหรือความเสียหายแก่อาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสามก่อนมีการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ประกอบกับพยานผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า สาเหตุความเสียหายของอาคารพิพาทเกิดจากการก่อสร้างที่มีการขุดดินและงานอื่น ๆ บริเวณใกล้ ๆ ด้วย จึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้อาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยอมรับว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นต่ออาคารบริเวณที่ก่อสร้างเกิดจากผลกระทบของการดำเนินการของผู้รับจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ว่าจ้างและเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำระบบระบายน้ำ ดังกล่าวภายในเขตเทศบาลนครสงขลา

ตามมาตรา ๕๖^๗ ประกอบมาตรา ๕๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเอกชนเข้าดำเนินการแทนตามมาตรา ๒๒^๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองซึ่งมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนและได้เกิดการละเมิดขึ้น จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดดังกล่าว อนึ่ง ตามกรณีนี้แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อได้กระทำละเมิดร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ศาลย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยื่นอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน คดีสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงถึงที่สุดไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจไปใช้สิทธิไล่เบี้ยตามกฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างต่อไปได้ สำหรับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบสถานที่พิพาทร่วมกับพนักงานคดีปกครองและคู่กรณี ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญได้ทำรายงานเสนอต่อศาลว่าสาเหตุของความเสียหายเกิดจากการเสื่อมสภาพ เนื่องจากอาคารมีอายุการใช้งานที่ยาวนานเกิดจากการก่อสร้างที่มีการขุดดิน และงานอื่น ๆ บริเวณใกล้ ๆ และอาคารดังกล่าวอยู่ติดกับทะเลสาบ การกระแทกของคลื่นส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนที่ของดินใต้ฐานราก และได้เสนอแนะว่า

^๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๓

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



ค่าซ่อมแซมความเสียหายให้กลับสู่สภาพเดิม คิดเป็นเงินจำนวนประมาณ ๓๘๘,๙๐๐ บาท ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านวิศวกรรมและเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดี อีกทั้ง คู่กรณีได้ทราบแล้วก็ไม่มีการโต้แย้งหรือคัดค้านความเห็นดังกล่าวว่าไม่ถูกต้องอย่างไร จึงเชื่อว่ารายงานความเห็นที่พยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองได้เสนอต่อศาลนั้น ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏและตามหลักวิชาวิศวกรรมศาสตร์ เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ทำการก่อสร้างระบบระบายน้ำ โดยวิธีการขุดเจาะดินและวางท่อ โดยมีได้มีมาตรการที่สามารถป้องกันความเสียหายจากการก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเรือนของราษฎรในบริเวณที่ก่อสร้างหลายสิบหลัง รวมทั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่เกินค่าขอให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเงินจำนวน ๔๐๒,๓๔๕.๗๕ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๓๗๖,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๔/๒๕๕๙)

กรณีที่เทศบาลก่อสร้างถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินที่ผู้ครอบครองมีเพียงสิทธิครอบครอง โดยผู้ครอบครองรู้ถึงการก่อสร้างถนนรुक้าดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้โต้แย้งคัดค้าน และไม่ได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินส่วนที่มีการรुक้า หรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือสร้างสิ่งใด ๆ อันเป็นการกำหนดขอบเขตที่ดิน และยังไม่ยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสาธารณะตลอดมา ถือได้ว่าผู้ครอบครองไม่ได้ยึดถือที่ดินดังกล่าวอันจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองอีก และเป็นการสละเจตนาครอบครองที่ดินส่วนที่มีการรुक้า ซึ่งมีผลทำให้การครอบครองสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน โดยผู้ครอบครองไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนายกที่ดินหรืออุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น การก่อสร้างถนนของเทศบาลจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ครอบครองที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๔๘๖๐ ตั้งอยู่ที่ตำบลระโนด อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลระโนด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างยกระดับถนนดินลูกรังถนนเทศบาล ๘ ขนาดผิวจราจรกว้าง ๘ เมตร รุก้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ติดถนน

ดังกล่าวด้านทิศใต้เป็นระยะทาง ๒ เมตร ตลอดแนวที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีมิได้รู้เห็นยินยอม ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายในที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว แต่ตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับรองแนวเขตที่ดินและนายกเทศมนตรีตำบลระโนด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำถนนรुक้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการรื้อถอนดินลูกรังส่วนที่รुक้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกลับคืนสภาพเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้างยกระดับถนนดินลูกรัง ถนนเทศบาล ๘ ขนาดผิวจราจรกว้าง ๘ เมตร โดยผู้ฟ้องคดีทราบถึงการก่อสร้างถนนดังกล่าวแล้ว แต่ก็ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านการก่อสร้างถนนดังกล่าว รวมทั้งไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่อ้างว่ามีการรुक้ำเป็นทางหรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือสร้างสิ่งใด ๆ อันเป็นการกำหนดขอบเขตที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๖๐ นี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองจึงต้องยึดถือโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนตามมาตรา ๑๓๖๗^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างถนน กว้าง ๘ เมตร และผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้าน และหลังจากนั้นได้ยินยอมให้ประชาชนใช้ทางดังกล่าวเป็นทางสาธารณะตลอดมา ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยึดถือที่ดินดังกล่าวอันจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองอีกต่อไป แต่ตามพฤติการณ์เป็นการสละเจตนาครอบครองที่ดินส่วนพิพาท ซึ่งมีผลทำให้การครอบครองสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๗๗ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

^{๑๐-๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

มาตรา ๑๓๗๗ ถ้าผู้ครอบครองสละเจตนาครอบครอง หรือไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไปไซ้ การครอบครองย่อมสิ้นสุดลง

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.



ซึ่งการไม่ยึดถือที่ดินส่วนพิพาทและสละเจตนาครอบครองซึ่งทำให้การครอบครองสิ้นสุดลง และที่ดินส่วนพิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนา ยกที่ดินส่วนพิพาทให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือต้องมีการเวนคืนหรือตกลงซื้อขายหรือจดทะเบียน แบ่งหักที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์หรืออุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ดังเช่นการยกที่ดินให้โดยตรงหรือมีการเวนคืนหรือมีการซื้อขายโดยทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจดำเนินการก่อสร้างยกระดับถนนดินลูกรังบนทางดังกล่าว ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๙/๒๕๕๙)

๓) การใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมทางหลวง

ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนขึ้นใช้บังคับ แม้จะมีการเข้าสำรวจที่ดินแล้ว แต่หากยังไม่มีการตกลงซื้อขายที่ดินและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เจ้าหน้าที่เวนคืนย่อมมีอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริเวณการก่อสร้างในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้

เมื่อภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับ เจ้าหน้าที่เวนคืนได้เข้าทำการสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามอำนาจหน้าที่แล้วพบว่า หากมีการก่อสร้างถนนทางหลวงตามแนวเขตเวนคืนเดิมจะมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินสูงมาก รวมทั้งมีปัญหาในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงปรับลดรูปแบบการก่อสร้างและยกเลิกแนวการเวนคืน อันเป็นการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎรน้อยที่สุด จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งการยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงบริเวณพิพาทมีผลทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ถูกเวนคืน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จึงไม่ได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเวนคืน และถือไม่ได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เวนคืนเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดแปลงพิพาท เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา โดยเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาต

ก่อสร้างอาคารต่อนายกเมืองพัทยาเพื่อขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งนายกเมืองพัทยามีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ประสานกับสำนักงานบำรุงทางชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แล้วได้รับแจ้งว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายพัทยา-มาบตาพุด ตอน ๑ Spur Line (ถนนมอเตอร์เวย์) ต่อมา มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป มีกำหนดเวลาใช้บังคับสี่ปี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรังวัดโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๖๖๗ เพื่อแบ่งเวนคืนที่ดินส่วนที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน แต่ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ อธิบดีกรมทางหลวงเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ บริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงส่วนดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้จ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกการเวนคืน แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่ได้รับแจ้งว่าการยกเลิกการก่อสร้างดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีระงับการดำเนินการทางธุรกิจไม่ได้เกิดจากการกระทำของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงไม่อาจพิจารณาค่าสินไหมทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปลูกสร้างอาคารในที่ดินแปลงที่ซื้อมาได้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน การจัดเตรียมที่ดิน ดอกเบี้ยจากต้นทุนเงินที่กู้จากธนาคาร ค่าจ้างสถาปนิกและวิศวกร ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการก่อสร้าง ค่าวัสดุก่อสร้าง และค่าเสียหายทางธุรกิจ ซึ่งหากมีการปลูกสร้างอาคารแล้วเสร็จ จะมีรายได้จากการขายหรือให้เช่าที่พักเป็นเงิน ๖๗,๔๖๖,๑๘๑.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ย และค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างการฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๙๔๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้วเจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าไปดำเนินการสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน



ที่แน่นอนตามมาตรา ๙^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หลังจากนั้น จึงจะดำเนินการเพื่อจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน โดยถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เมื่อมีการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ฉะนั้น ในกรณีที่มีการสำรวจแล้ว แต่ยังไม่มีการตกลงซื้อขายและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน อธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจในการ ยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างทางหลวงในเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามแผนที่ ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนได้เข้าไปดำเนินการ สำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนต่อไปอันเป็นการดำเนินการตามที่มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง^{๓๕}

^{๓๓-๓๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่า จำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวขอที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

มาตรา ๑๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการ ที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๕} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๘ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงเรื่อง การโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๖^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้อำนาจไว้ ซึ่งผลการสำรวจของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่า บริเวณที่จะดำเนินการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ บริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ เป็นบริเวณแหล่งชุมชนหนาแน่น และที่ดินมีราคาสูง หากทำการก่อสร้างจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก และเสี่ยงประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินสูงมาก ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาจทำให้การก่อสร้างต้องล่าช้าออกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปรับลดรูปแบบการก่อสร้างโดยยกเลิกการก่อสร้างบริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ รวมทั้งสะพาน Overpass ข้ามถนนสุขุมวิท และเห็นชอบกับการก่อสร้างบริเวณทางแยกเป็นรูปแบบ Directional Ramp ขนาด ๒ ช่องจราจร จากถนนสุขุมวิท เลี้ยวขวาเข้าสู่ทางหลวงพิเศษเนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนน้อยกว่า และทำให้งบประมาณในการดำเนินการน้อยลง และไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะลดลงไปแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับลดรูปแบบการก่อสร้างและยกเลิกแนวการเวนคืนบริเวณดังกล่าวเป็นการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎรน้อยที่สุด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้ง การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ก็มีใช้กระทำการโดยมีเจตนาหรือกลั่นแกล้งโดยมุ่งประสงค์ต่อผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียวที่จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเกิดจากการไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างตามแผนงานของผู้ฟ้องได้ อันประกอบด้วยค่าเสียหายที่เป็นค่าซื้อที่ดินซึ่งเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีกู้มาจากธนาคารเพื่อซื้อที่ดินแปลงพิพาทและดอกเบี้ยเงินกู้ โดยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทโดยที่ไม่รู้มาก่อนว่าที่ดินอยู่ในแนวเขตเวนคืน ซึ่งหากจะรู้จะไม่ซื้อที่ดินดังกล่าว นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสำคัญผิดในคุณสมบัติของที่ดินที่ซื้อขายมีผลให้สัญญาซื้อขายดังกล่าวตกเป็นโมฆียะ

^{๑๖} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดง เขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนั้นให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น



จึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ขายที่ดินแปลงพิพาทต้องรับผิดชอบร่วมกัน ตามมาตรา ๑๕๗^{๑๗} ประกอบมาตรา ๑๗๕^{๑๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนค่าจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยและค่าสาธารณูปโภค ก็เป็นการดำเนินการเพื่อรักษาทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเอง จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับค่าเตรียมการก่อสร้าง ค่าจ้างวิศวกร และค่าจ้างออกแบบการก่อสร้าง นั้น ไม่ปรากฏรายละเอียดจำนวนค่าเสียหาย จึงฟังว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอค่าเสียหายส่วนนี้ด้วย นอกจากนี้ การที่อธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงในบริเวณที่ดินแปลงพิพาท มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์เพื่อการก่อสร้างอาคารตามความประสงค์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเวนคืน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการเวนคืนจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๔/๒๕๕๘)

การก่อสร้างทางเป็นงานตามภารกิจของกรมทางหลวง เมื่อกรมทางหลวงได้ขยายแนวเขตทางเพิ่มเพื่อก่อสร้างทางหลวงรुकล้าที่ดินของราษฎร โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน และการที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงกันเขตทางรुकล้าเข้าไปในที่ดินของตน ก็เนื่องจากเจ้าหน้าที่แจ้งว่าจะจ่ายค่าตอบแทนที่ดินให้เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว การยินยอมของเจ้าของที่ดินดังกล่าว จึงไม่ใช่การยินยอมอุทิศหรือสละสิทธิในที่ดิน แต่เป็นกรณีที่เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเข้าใจว่าตนจะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในภายหลัง ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงขยายเขตทางและก่อสร้างทาง

^{๑๗-๑๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่งต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

มาตรา ๑๗๕ โมฆียะกรรมนั้น บุคคลต่อไปนี้จะบอกล้างเสียก็ได้

(๑) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้เยาว์ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว แต่ผู้เยาว์จะบอกล้างก่อนที่ตนบรรลุนิติภาวะก็ได้ ถ้าได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรม

(๒) บุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากการเป็นคนไร้ความสามารถหรือ คนเสมือนไร้ความสามารถแล้ว หรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี แต่คนเสมือนไร้ความสามารถจะบอกล้างก่อนที่ตนจะพ้นจากการเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถก็ได้ถ้าได้รับความยินยอมของผู้พิทักษ์

(๓) บุคคลผู้แสดงเจตนาเพราะสำคัญผิด หรือถูกกลฉ้อฉล หรือถูกข่มขู่

(๔) บุคคลวิกลจริตผู้กระทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะตามมาตรา ๓๐ ในขณะที่จริตของบุคคลนั้นไม่วิกลแล้ว

ถ้าบุคคลผู้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะถึงแก่ความตายก่อนมีการบอกล้างโมฆียะกรรม ทายาทของบุคคลดังกล่าวอาจบอกล้างโมฆียะกรรมนั้นได้

รुक้าเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้น จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง กรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบผลของการละเมิดนั้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอยู่ติดกับทางหลวงจังหวัด สายแม่ต๋ำ-แม่นาเรือ-แม่ใน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ขยายแนวเขตทางเพิ่มรูก้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด โดยก่อสร้างถนนรูก้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะขอคืนแนวเขตทางหลวง และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาว่าจะจ่ายเงินค่าทดแทนหรือเงินค่าชดเชยที่ดินและทรัพย์สินอื่นให้ในภายหลัง แต่ไม่มีการจ่ายค่าทดแทนใด ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ต่อมา เมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นปรองดองเพื่อดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์บริเวณที่ดินที่เกิดขวางการก่อสร้างโดยจ่ายค่าธรรมเนียมปลูกสร้างและค่าพืชผลให้แก่ประชาชน ส่วนค่าที่ดินจะพิจารณาจ่ายให้ต่อไป หลังจากนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (แม่ใจ) เพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๑๑๙๓ สายแม่ต๋ำ-บรรจบทางหลวงหมายเลข ๑ (แม่ใจ) พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนในการสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๙๓ แต่คณะกรรมการดังกล่าวมิได้ดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวสิ้นผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายแนวเขตทางเพื่อก่อสร้างทางหลวง และสัญญาว่าจะจ่ายเงินค่าทดแทนให้ แต่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา จนกระทั่งมีการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินได้ถือเอาแนวเขตที่ดินที่ถูกกันเป็นเขตทางตามแนวเขตที่ได้ถูกรูก้าหรือตามบัญชีควบคุมเขตทางหรือตามแบบก่อสร้าง ทำให้เนื้อที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดขาดหายไป จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ขาดหายไปแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ และยกฟ้องอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบเอ็ดอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายเขตทางและก่อสร้างทางรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบเอ็ด โดยไม่มีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินและไม่ได้จ่ายเงิน ค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด เมื่อการก่อสร้างทางเป็นงานตามภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ การที่ผู้ครอบครองที่ดินยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กั้นเขตทางรुक้าเข้าไป ในที่ดินของตน เนื่องจากผู้ครอบครองที่ดินยอมเข้าใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย ประกอบกับก่อนที่จะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ขึ้นปรองดองโดยได้จ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวาง การก่อสร้างให้แก่เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ส่วนเงินค่าที่ดินก็ได้แจ้งว่าจะดำเนินการได้เมื่อมีการ ออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว การที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กั้นเขตทางรुक้าเข้าไปในที่ดินของตน จึงไม่ใช่การยินยอมอุทิศหรือสละสิทธิ ในที่ดิน แต่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินยอมเข้าใจว่าตนจะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในภายหลัง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขยายเขตทางและก่อสร้างทางรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สังกัดอยู่ จึงต้องรับผิดชอบในผล ของการละเมิด และเมื่อกรณีไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืน หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่มีความรับผิดชอบในส่วนนี้

สำหรับการกำหนดเงินชดเชยความเสียหายเพราะเหตุละเมิด ต้องใช้เวลา อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการประมาณราคาตามมาตรา ๔๔๐^{๑๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องคำนวณเงินค่าทรัพย์สินตามราคาและสภาพที่เป็นอยู่ในขณะถูกละเมิด เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลบ้านด้า ซึ่งที่ดินในบริเวณ ดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาไร่ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ภายหลังออกเป็นโฉนดที่ดินปรากฏว่า มีเนื้อที่ลดลงกว่าที่ปรากฏใน น.ส. ๓ จำนวน ๑ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ตารางวา จึงเป็นเงินค่าทดแทน ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ควรได้รับเป็นเงิน ๔๐๘,๑๒๕ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ภายหลังออก

^{๑๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๐ ในกรณีที่ต้องใช้ราคาทรัพย์สินอันได้เอาของเขาไปกีด ในกรณีที่ต้องใช้ราคาทรัพย์สินอันลดน้อยลง เพราะบุบสลายก็ดี ฝ่ายผู้ต้องเสียหายจะเรียกดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้ คิดตั้งแต่เวลาอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการ ประมาณราคานั้นก็ได้

เป็นโฉนดที่ดิน มีเนื้อที่ลดลงกว่าที่ปรากฏใน น.ส. ๓ จำนวน $๓๕ \frac{๙}{๑๐}$ ตารางวา จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ควรได้รับเป็นเงิน ๒๒,๓๗๕ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ภายหลังออกเป็นโฉนดที่ดินปรากฏว่ามีเนื้อที่ลดลงกว่าที่ปรากฏใน น.ส. ๓ จำนวน ๑ งาน ๕๒ ตารางวา จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ควรได้รับเป็นเงิน ๙๕,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลบ้านใหม่ ซึ่งที่ดินบริเวณดังกล่าวคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ถูกเขตทางรูกล้าจำนวน ๒ แปลง โดยแปลงหนึ่งเนื้อที่ขาดหายไปจำนวน $๓๓ \frac{๙}{๑๐}$ ตารางวา และอีกแปลงหนึ่ง เนื้อที่ขาดหายไป ๒ งาน ๓๒ ตารางวา จึงเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ควรได้รับเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๓๒,๘๗๕ บาท สำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังออกเป็นโฉนดที่ดินแล้วมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นกว่าที่ปรากฏใน น.ส. ๓ ก จำนวน $๕๘ \frac{๙}{๑๐}$ ตารางวา จึงนำเชื่อว่าไม่มีการนำซีเซตทางล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๔๐๘,๑๒๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จำนวน ๒๒,๓๗๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ จำนวน ๙๕,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และจำนวน ๑๓๒,๘๗๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐๔/๒๕๕๘)

๔) การใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมทรัพยากรน้ำ

ที่ดินซึ่งเป็นสินส่วนตัวของคู่สมรสฝ่ายหนึ่ง คู่สมรสอีกฝ่ายไม่อาจอุทิสที่ดินนั้นให้สาธารณประโยชน์โดยมิได้รับมอบอำนาจได้ แม้ว่าได้รับความยินยอมก็ตาม การที่จะถือว่ามีกรอุทิสหรือยกที่ดินให้ทางราชการได้นั้น จะต้องปรากฏพยานหลักฐานการอุทิสหรือยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของจะต้องได้ทราบถึงข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญโดยเฉพาะบริเวณที่จะอุทิส รวมถึงจำนวนเนื้อที่ หาไม่แล้วย่อมไม่อาจฟังได้ว่า เจ้าของได้มีการอุทิสหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการได้

การที่กรมทรัพยากรน้ำทำค่นดินเพื่อสร้างฝายกันน้ำล้นรูกล้าเข้าไปในที่ดินอันเป็นสินส่วนตัวของคู่สมรสฝ่ายหนึ่ง แม้จะมีหลักฐานแสดงว่าคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อุทิสที่ดินนั้นให้ก่อสร้าง แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าได้รับมอบอำนาจจากคู่สมรสฝ่ายที่เป็นเจ้าของที่ดิน ย่อมไม่อาจถือได้ว่าคู่สมรสฝ่ายนั้นได้ให้ความยินยอมโดยปริยายแล้ว และเมื่อฟังได้ว่า กรมทรัพยากรน้ำไม่ได้ตรวจสอบผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงในที่ดินนั้นก่อน ทั้งที่อาจใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบได้ แต่หาได้ใช้



ให้เพียงพอไม่ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการก่อสร้างฝายน้ำล้น ทำให้เจ้าของที่ดินเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรมทรัพยากรน้ำจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดได้มาโดยการรับมรดก ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ได้ทำการก่อสร้างฝายกันน้ำตามโครงการฝายกันน้ำล้นห้วยบองที่ตำบลดินดำ อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้อุปโภคและบริโภค และเพื่อเกษตรกรรมในฤดูแล้งและฤดูฝน โดยก่อนการก่อสร้าง นาย ล. สามีของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทกคดีที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างโครงการดังกล่าว และในการก่อสร้างผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคันดินรูก้ำเข้าไปในที่ดินดังกล่าวเนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ความยินยอม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อีกทั้ง สามีของผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิอุทกคดีที่ดินแปลงดังกล่าวให้สาธารณประโยชน์ เนื่องจากมิใช่เป็นสินสมรส การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินแปลงพิพาท เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๖๕ ตารางวา มาโดยการรับมรดกจากบิดา ซึ่งต่อมาได้มีการนำไปออกโฉนดที่ดิน ที่ดินตามโฉนดที่ดินพิพาท จึงเป็นสินส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๗๑ (๓)^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามีของผู้ฟ้องคดีไม่อาจให้ความยินยอมอุทกคดีที่ดินตามโฉนดดังกล่าวให้สาธารณประโยชน์ โดยมีได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีได้ และไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมโดยปริยายได้ อนึ่ง การที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือสามีของผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาให้ความยินยอมในการอุทกหรือยกที่ดินให้ทางราชการได้นั้น จะต้องปรากฏพยานหลักฐานการอุทกหรือยกให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องทราบถึงข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญโดยเฉพาะในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อตนอย่างชัดเจนว่า การก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองจะทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียที่ดินในบริเวณใด เป็นจำนวนเท่าไร เมื่อผู้ฟ้องคดีหรือสามีของผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อมูล

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา ๑๔๗๑ สินส่วนตัวได้แก่ทรัพย์สิน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มาระหว่างสมรสโดยการรับมรดกหรือโดยการให้โดยเสนหา

ฯลฯ

ฯลฯ



อันเป็นสาระสำคัญย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือสามีของผู้ฟ้องคดีได้อุทิกหรือสละ การครอบครองที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อใช้ในการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองได้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างคันดินเพื่อทำฝายน้ำล้น ห้วยบองรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดิน ของผู้ฟ้องคดี และไม่มีกฎหมายอื่นใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการอันเป็นการกระทบ ต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมในการก่อสร้างคันดินดังกล่าว รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี การเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างคันดินฝายน้ำล้นห้วยบอง จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นในการตรวจสอบผู้เป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและแนวเขตการก่อสร้างคันดินได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง ทำให้ผู้ฟ้องคดี เสียหายในทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนในกรณีการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองแล้วทำคันดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีโดยคิดคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรวมเป็นเงิน ๕๕,๕๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๕๙)

๑.๒ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๑) การดูแลทางหลวง

กรณีที่ผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ไม่สวมหมวกนิรภัยและได้ประสบอุบัติเหตุ จากการที่ต้นไม้อริมถนนที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐหักโค่นลงมาทับ เป็นเหตุให้ได้รับการกระทบกระเทือนทางสมอง ต้องเข้าทำการรักษาพยาบาล อย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากผู้เสียหายได้สวมหมวกนิรภัยตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะสามารถ



บรรเทาอาการบาดเจ็บลงได้ จึงถือว่าการไม่สวมหมวกนิรภัยนั้นเป็นความประมาทของผู้เสียหายเอง และต้องหักส่วนความประมาทของผู้เสียหายออกจากค่าเสียหายด้วย สำหรับค่าเสียโอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพในอนาคต แม้ผู้เสียหายจะยังมีได้ประกอบอาชีพ แต่เมื่อพิจารณาจากประวัติการศึกษาและการเป็นนักกีฬาแล้ว เห็นได้ว่า ผู้เสียหายเป็นผู้เสียโอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพด้านกีฬา มากกว่าบุคคลทั่วไป และการประสบอุบัติเหตุทำให้ไม่สามารถเล่นกีฬาได้อย่างเต็ม จึงเป็นการเสียโอกาสในการศึกษาและการประกอบอาชีพในอนาคต ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีนั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ที่มียนาย อ. เป็นผู้ขับขี่ไปตามถนนจตุตถสุนทรภู่ ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ปรากฏว่าต้นอินทนิลที่ปลูกอยู่บริเวณริมถนนดังกล่าวได้หักโค่นลงล้มทับรถจักรยานยนต์ เป็นเหตุให้นาย อ. ถึงแก่ความตาย ส่วนผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัส โดยมีบาดแผลฉีกขาด บริเวณศีรษะด้านขวายาวประมาณ ๒๐ เซนติเมตร กะโหลกศีรษะด้านขวาแตก ร้าว เลือดออกใต้เยื่อหุ้มในสมองด้านขวาและสมองซ้่า ปีกหลังของกระดูกคอข้อที่ ๗ และกระดูกสันหลังระดับคอข้อที่ ๑ หัก ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ ซึ่งการบาดเจ็บดังกล่าวยังส่งผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียความจำเป็นในการศึกษาเล่าเรียน ไม่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ตามปกติ มีอาการก้าวร้าวผิวดิวิสัย หวาดระแวงทางจิต มีอาการปวดศีรษะเป็นประจำ และเสียโอกาสในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีเนื่องมาจากการที่เทศบาลนครหาดใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลตัดแต่งกิ่งต้นไม้หรือหาไม้ค้ำยันต้นไม้ให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลทั่วไป การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งในส่วนของปัจจุบันและค่าเสียหายในอนาคต นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังขาดโอกาสในการเข้าศึกษาต่อด้านกีฬาเพื่อประกอบอาชีพเป็นนักกีฬาบาสเกตบอลอาชีพ ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายในผลแห่งการละเมิดดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑,๐๑๗,๖๔๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๕๕,๖๔๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน



ดังกล่าว นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าสินไหมทดแทน ที่เป็นค่ารักษาพยาบาลในอนาคต และค่าเสียโอกาสในการศึกษาและการประกอบอาชีพในอนาคต

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๑๒๒^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ ทั้งผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์จะต้องสวมหมวกนิรภัย ทั้งนี้ เพื่อป้องกัน ภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าการสวมหมวกนิรภัยในขณะขับขี่หรือ โดยสารรถจักรยานยนต์สามารถป้องกันการบาดเจ็บรุนแรงที่ศีรษะได้ถึงร้อยละ ๗๐ และสามารถป้องกันการเสียชีวิตจากการได้รับอันตรายของสมองได้สูงถึงร้อยละ ๔๐ หากหมวกนิรภัยนั้นได้มาตรฐานและสวมอย่างถูกวิธี จากอาการบาดเจ็บของผู้ฟ้องคดีจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือนที่สมองอย่างรุนแรงและต้องทำการรักษาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีสวมหมวกนิรภัยในขณะโดยสารรถจักรยานยนต์ ก็จะสามารถบรรเทาอาการ บาดเจ็บดังกล่าวได้ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นความประมาทของผู้ฟ้องคดีด้วย และต้อง หักส่วนความประมาทนั้นออกจากค่าเสียหายด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอาการบาดเจ็บ ของผู้ฟ้องคดีที่ยังต้องทำการรักษาอย่างต่อเนื่อง ต้องผ่าตัดเพื่อรักษาอาการไม่ได้ยินเนื่องจาก สมองส่วนที่เกี่ยวข้องกับหูถูกทำลาย และไม่สามารถกำหนดเวลาสิ้นสุดการรักษาได้ แม้จะได้ หักส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยก็ตาม แต่ค่าสินไหม ทดแทนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดนั้น ก็เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว สำหรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในการเสียโอกาส ทางการศึกษาและค่าเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ แม้จะไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายและผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้ประกอบอาชีพการงานก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากประวัติการศึกษา การเป็นนักกีฬา บาสเกตบอลที่มีการเข้าแข่งขันอย่างสม่ำเสมอจนได้รับรางวัลชนะเลิศ และมีโอกาสได้รับแบ่งส่วน (Quota) ในฐานะนักกีฬาบาสเกตบอลให้ไปสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งถือได้ว่า

^{๒๑} พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๒ ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อป้องกัน ภัยอันตรายในขณะขับขี่และโดยสารรถจักรยานยนต์

ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ตามวรรคหนึ่งขับขี่รถจักรยานยนต์ในขณะที่คนโดยสารรถจักรยานยนต์มิได้สวมหมวก ที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อป้องกันอันตราย

ลักษณะและวิธีการใช้หมวกเพื่อป้องกันอันตรายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช หรือผู้นับถือลัทธิศาสนาอื่นที่ใช้ผ้าหรือสิ่งอื่น โปกษศีรษะตามประเพณีนิยมนั้น หรือบุคคลใดที่กำหนดในกฎกระทรวง



ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการศึกษาและการประกอบอาชีพมากกว่าบุคคลทั่วไป เมื่อการประสบอุบัติเหตุดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเล่นกีฬาได้ดังเดิม จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพในอนาคตตามที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้าง ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าชดเชยในส่วนนี้จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๕๕,๖๔๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๗/๒๕๕๘)

กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งรวมถึงสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่สร้างขึ้นบนทางหลวง รวมทั้งการตรวจตรา ควบคุม และบำรุงรักษาดันไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวงให้มีสภาพเรียบร้อย เป็นระเบียบ ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคกีดขวางการจราจรบนทางหลวงหรือก่ออันตรายต่อผู้ใช้ทางหลวง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒ และข้อ ๓๐ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อมีผู้ใช้ทางได้รับอุบัติเหตุจากการที่กิ่งไม้ข้างทางหักลงมาทับ และข้อเท็จจริงปรากฏจากหลักฐานภาพถ่ายที่คู่กรณีแสดงต่อศาลว่า บริเวณโคนของกิ่งต้นไม้ที่หักลงมา มีลักษณะผุกลวงและไม่ปรากฏว่าในขณะที่เกิดเหตุมีภัยธรรมชาติหรืออุบัติเหตุต่าง ๆ เกิดขึ้น เหตุดังกล่าวจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่เกิดจากความบกพร่องในหน้าที่ของกรมทางหลวงที่มีได้ตรวจตราดูแลต้นไม้ในเขตทางหลวงเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตราย และทำความเสียหายต่อผู้ใช้ทางหลวง กรณีจึงถือว่ากรมทางหลวงกระทำละเมิดต่อผู้ใช้ทางอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ขับขีรถจักรยานยนต์โดยมีบุตรนั่งซ้อนท้ายไปตามทางหลวงหมายเลข ๓๔๔ ตอนต่อเขตแขวงทางหลวงชลบุรี-บรรจบทางหลวงหมายเลข ๓ ฝั่งมุ่งหน้าไปอำเภอแกลง เมื่อถึงบริเวณกิโลเมตรที่ ๗๖+๘๑๕ กิ่งของต้นกระถินซึ่งอยู่บริเวณไหล่ทางได้หักลงมาทับผู้ฟ้องคดีและบุตร เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ส่วนผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัสและต้องกลายเป็นคนพิการ แขนและขาทั้งสองข้างอ่อนแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากการที่กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการดูแลตัดแต่งกิ่งของต้นไม้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและบุตรสาวได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไปขอความช่วยเหลือจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอเงินช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีเพียง ๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งในส่วนของบุตรและในส่วนของผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงินจำนวน ๔,๙๕๔,๓๙๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งรวมถึงสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่สร้างขึ้นบนทางหลวง รวมทั้งการตรวจตรา ควบคุม และบำรุงรักษาต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวงให้มีสภาพเรียบร้อย เป็นระเบียบ ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคกีดขวางการจราจรบนทางหลวงหรือก่ออันตรายต่อผู้ใช้ทางหลวง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒^{๒๓} และข้อ ๓๐^{๒๔} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่กำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังและรอบคอบตามสมควร

^{๒๒} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งหรือสิ่งอื่นนอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๓-๒๔} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๒ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) วิจัยและพัฒนา งานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน

(๓) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๑๙-๓๓ สำนักทางหลวงที่ ๑-๑๕ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผน สำรอง ออกแบบ ตรวจสอบ และวิเคราะห์ทางวิศวกรรมในงานปรับปรุงและบำรุงรักษาทางหลวงในความรับผิดชอบ

(๒) ควบคุมการปรับปรุงและบำรุงรักษาทางหลวง

ฯลฯ

ฯลฯ



ในการหมั้นตรวจตราดูแล ตัดแต่งและบำรุงพืชและพันธุ์ไม้ทุกชนิดในเขตทางหลวงให้อยู่ในสภาพแข็งแรง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหมั้นออกตรวจตรา ตัดแต่งกิ่งของต้นกระถินดังกล่าว และใช้ความรอบคอบระมัดระวังตามปกติเป็นประจำ ย่อมจะต้องพบความผิดปกติของลำต้นและกิ่งของต้นกระถินดังกล่าวได้ อีกทั้ง หลักฐานจากภาพถ่ายที่คู่กรณีนำส่งศาลก็สามารถสังเกตเห็นได้ว่า กิ่งของต้นกระถินที่หักลงมาดังกล่าวบริเวณโคนกิ่งที่ต่อมาจากลำต้นมีลักษณะงอ และเมื่อไม่ปรากฏว่า ในขณะที่เกิดเหตุมีภัยธรรมชาติหรืออุบัติเหตุต่าง ๆ เกิดขึ้นแต่ประการใด เหตุการณ์ดังกล่าวจึงมิใช่เกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่เป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี อันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ละเลยต่อหน้าที่ ไม่หมั่นออกปฏิบัติหน้าที่และใช้ความรอบคอบในการตรวจตราดูแลต้นไม้ในเขตทางหลวง เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายและทำความเสียหายต่อผู้ใช้ทางหลวง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้กิ่งของต้นกระถินหักลงมาทับผู้ฟ้องคดีจนได้รับบาดเจ็บสาหัสสร้างกายพิการ และบุตรของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในส่วนของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุตรของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเสียหายได้ ตามมาตรา ๔๔๓^{๒๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าจัดการศพ ค่าจัดงานศพ และค่าขาดรายได้จากการตายของบุตร รวมเป็นค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินทั้งสิ้น ๒๗๐,๘๔๔ บาท แต่ในส่วนของค่าทุกขเวทนาของบุตรที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากทุกขเวทนาที่เกิดกับบุตรโดยตรง ซึ่งสิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้และไม่ตกสืบไปถึงทายาท ตามนัยมาตรา ๔๔๖ วรรคหนึ่ง^{๒๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจกำหนดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

^{๒๕-๒๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๓ ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ

อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันทีค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบการงานนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้น ทำให้บุคคลหนึ่งคนใดต้องขาดรายได้ประการตามกฎหมายไปด้วยไซ้ร้ทำนว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา ๔๔๖ ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ



สำหรับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีนั้น ในส่วนของค่าเสียหายที่เป็นค่าซ่อมรถจักรยานยนต์ และค่ารักษาพยาบาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาเอกสารเป็นสำเนาบิลเงินสตราบุงการค่าอะไหล่รถจักรยานยนต์ เป็นเงิน ๕,๙๗๐ บาท และสำเนาใบเสร็จรับเงินของโรงพยาบาลหลังสวน เป็นค่าวัสดุการแพทย์ ค่ายา ค่าผ่าตัด ค่าบริการทางการแพทย์รวม ๔๑ ฉบับ เป็นเงิน ๓,๓๑๕ บาท จึงฟังได้ว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปจริงตามที่อ้าง แต่ในส่วนของค่าที่นอนลมเพื่อป้องกันแผลกดทับ เป็นเงิน ๘,๐๐๐ บาท และค่ารถไปพบแพทย์ที่โรงพยาบาลหลังสวน เป็นเงิน ๕,๑๐๐ บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงหลักฐานต่อศาล แต่เมื่อพิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามสำเนาสมุดประจำตัวคนพิการท้ายฟ้อง ซึ่งระบุว่าผู้ฟ้องคดีมีลักษณะความพิการอ่อนแรงแขนและขา ๒ ข้าง เป็นความพิการทางกาย/การเคลื่อนไหวระดับ ๕ จึงรับฟังได้ว่าหลังจากประสบอุบัติเหตุดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้พิการทางกายเกี่ยวกับการเคลื่อนไหว ระดับ ๕ ดังนั้น ค่าที่นอนลมและค่ารถไปโรงพยาบาลดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีราคาที่เหมาะสมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๔๔ วรรคหนึ่ง^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอุบัติเหตุดังกล่าวจนร่างกายพิการไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องความเสียหายที่ต้องสูญเสียความสามารถประกอบการงานโดยสิ้นเชิงจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ด้วย โดยก่อนเกิดอุบัติเหตุ ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง เดือนละ ๕,๓๕๖ บาท และรายได้อื่น ๆ อีกประมาณเดือนละ ๖,๘๗๔.๔๐ บาท ซึ่งรายได้อื่น ๆ เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปริมาณงานของบริษัทฯ และความขยันหมั่นเพียรของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ เมื่อขณะได้รับอุบัติเหตุ ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๓๒ ปี จึงกำหนดค่าสูญเสียความสามารถประกอบการงานโดยสิ้นเชิงให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๒๐ ปี เป็นเงิน ๑,๖๒๐,๐๐๐ บาท อีกทั้ง ผลแห่งการละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องตกเป็นผู้พิการทางด้านร่างกายไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต้องทนทุกข์ทรมานไปตลอดชีวิต ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นั้นเหมาะสมแล้ว จึงกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๑๔๒,๓๘๕ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒,๔๑๓,๒๒๙ บาท พร้อมดอกเบี้ย

^{๒๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๔ ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดเชยค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้น และในเวลาอนาคตด้วย



ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๕/๒๕๕๘)

กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวง และหมายความรวมถึงการดูแลต้นไม้ด้วยตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๘ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีที่ต้นไม้บริเวณไหล่ทางล้มลงจนเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทาง หากไม่ใช่เกิดจากภัยธรรมชาติที่ผิดปกติและเหนือความคาดหมายย่อมอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบตามกฎหมายของกรมทางหลวงทั้งสิ้น การที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกตรวจตราดูแลต้นไม้ที่มีลักษณะโค้งงอและโค่นต้นไม้ที่มีลักษณะที่จะเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทาง จึงถือเป็นความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมทางหลวง ดังนั้น กรมทางหลวงจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ นาย ย. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ถูกต้นไม้ล้มทับรถจักรยานยนต์ไปบนถนนสายศรีราชา-วังสามหมอ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า เหตุดังกล่าวเกิดจากกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาถนนและต้นไม้ รวมทั้งตัดแต่ง โคน หรือทำลายสิ่งทีอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนนสัญจรในเขตทางหลวง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ตรวจตรา ตัดแต่ง หรือโค่นต้นไม้ล้มทับ นาย ย. จนถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ย. จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะ รวมทั้งดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องคดี รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๒,๔๖๐,๒๘๑,๒๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒,๔๑๕,๐๐๐ บาท นับจากวันฟ้องคดี จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า กรมทางหลวงมีภารกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ให้ประชาชนได้รับ

ความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวงสายที่เกิดเหตุ ซึ่งย่อมหมายความรวมถึงการดูแลต้นไม้ในเขตทางหลวงไม่ให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทางด้วย การที่ต้นมะขามเทศซึ่งอยู่ในเขตทางหลวงล้มลงจนก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทาง หากมิได้เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือภัยธรรมชาติ ย่อมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าต้นไม้ที่เกิดเหตุมีลักษณะเอียงเข้าหาถนน และมีรถยนต์วิ่งมาเกี่ยวต้นไม้ดังกล่าวเป็นประจำ ประกอบกับในวันเกิดเหตุ สภาพอากาศเป็นปกติ การที่ต้นมะขามเทศที่มีขนาดใหญ่ล้มทับนาย ย. ผู้ใช้ทางถึงแก่ความตาย จึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากภัยธรรมชาติ แต่เป็นความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ละเลยไม่ออกตรวจตราดูแลต้นไม้และโค่นต้นไม้ออกเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทาง หากมีการตรวจตราย่อมจะพบว่าต้นไม้ที่เกิดเหตุมีลักษณะเอียงจนน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทาง ย่อมต้องตัดหรือโค่นออก แต่เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย ทำให้นาย ย. ซึ่งเป็นผู้ใช้ทางเสียชีวิต ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่นั้น จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างมาในคำฟ้องว่า นาย ย. ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท แม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จะไม่มีพยานหลักฐานยืนยันก็ตาม แต่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมย่อมไม่ปรากฏพยานหลักฐานเกี่ยวกับรายได้อย่างชัดเจน และเห็นว่ารายได้ดังกล่าวไม่ได้สูงเกินกว่าปกติแต่อย่างใด จึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าปลงศพแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตามฐานานุรูปของผู้ตาย และครอบครัว เป็นเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และค่าขาดรายได้การะแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ค่าขาดรายได้การะแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ เดือนละ ๒,๕๐๐ บาท จนกว่าจะบรรลุนิติภาวะ เป็นเงิน ๑๕๗,๐๐๐ บาท ๓๕๕,๐๐๐ บาท และ ๕๔๕,๐๐๐ บาท ตามลำดับ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๒๐๗,๕๐๐ บาท รวมทั้งดอกเบี้ยในเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ทำละเมิด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าปลงศพ และค่าขาดรายได้การะพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเงินจำนวน ๑,๒๓๓,๕๕๒.๒๒ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๒๐๗,๕๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๐/๒๕๕๙)



๒) การควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสัญญาของผู้รับจ้าง

กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างท่อระบายน้ำละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาโดยมิได้ดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณไฟเพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ทางทราบว่ามีการซ่อมแซมฝาท่อระบายน้ำ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขับขีรถจักรยานยนต์มาในเวลากลางคืนชนกับฝาท่อระบายน้ำได้รับบาดเจ็บสาหัส จึงเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อต่อผู้ฟ้องคดี และการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมิได้สอดส่องดูแลอย่างเพียงพอให้ผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บสาหัส หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขับขีรถจักรยานยนต์มาด้วยความเร็วสูง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีขับขีด้วยความเร็วไม่สูง ก็ไม่น่าจะได้รับบาดเจ็บสาหัส การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัสจึงเป็นผลมาจากความผิดของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย จึงต้องหักส่วนแห่งความประมาทของผู้ฟ้องคดีออกจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ศาลกำหนดให้

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ เวลาประมาณ ๒๒.๕๐ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีได้ขับขีรถจักรยานยนต์มาตามถนนเทศบาลสำโรงใต้ ๘ (ซอยวัดสำโรงเหนือ) ปรากฏว่ารถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีชนกระแทกกับฝาท่อระบายน้ำคอนกรีตที่อยู่ระหว่างการดำเนินการซ่อมแซมของเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งวางกีดขวางช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดี ทำให้รถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีขับขีล้มลง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัสต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล ต้องออกจากงานและสูญเสียความสามารถในการประกอบกิจการงานในอนาคต รวมทั้งยังต้องทนทุกข์ทรมานจากอาการทางประสาทนอนไม่หลับ สูญเสียความสามารถในการรับรู้กลิ่น รวมทั้งเรื่องสมรรถภาพทางเพศ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอความอนุเคราะห์คำรักษาพยาบาลและค่าชดเชยอุบัติเหตุต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระคำรักษาพยาบาลและค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหาย อันได้แก่ คำรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาล รวมเป็นเงิน ๒๖๐,๓๖๖ บาท ค่าจ้างการตรวจพิเศษเฝ้าไข้วันละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายของญาติที่มาดูแลระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารักษาตัวที่โรงพยาบาล รวมเป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท ค่าขาดประโยชน์จากการทำมาหาได้เป็นเงิน ๓๓๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียหาย

ในการประกอบอาชีพภายในอนาคตเป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทนายทนายทนายทนายเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และค่ารักษาพยาบาลต่อเนื่องในอนาคตเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าใช้จ่าย ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดจนถึงวันฟ้องคดี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก่อสร้างท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักคอนกรีตเสริมเหล็กในพื้นที่ส่งของถนนเทศบาลตำบลลำโรงใต้ ๘ (ซอยวัดลำโรงเหนือ) กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจพบว่าฝาท่อระบายน้ำบริเวณซอยวัดลำโรงเหนือตั้งแต่ต้นซอยถึงคลองมหาวงษ์ชำรุดบกพร่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการซ่อมแซม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เข้าดำเนินการซ่อมแซมฝาท่อระบายน้ำบริเวณดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ เวลาประมาณ ๒๒.๕๐ น. ผู้ฟ้องคดีขับขีรถจักรยานยนต์ชนกระแทกกับฝาท่อระบายน้ำคอนกรีตที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการซ่อมแซมโดยไม่มีการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายใด ๆ แจ้งเตือน ทำให้ศีรษะกระแทกกับพื้นถนนและฝาท่อระบายน้ำ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัส เห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ในการซ่อมแซมฝาท่อระบายน้ำตามสัญญาจ้างที่ได้ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่จะต้องจัดหาและติดตั้งสิ่งป้องกันอันตรายตามจุดต่าง ๆ ให้เพียงพอและมีหน้าที่ป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นจากงานท่อระบายน้ำตามรายการมาตรฐานงานทางของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อ ๑๓๔๐๐ เรื่อง การอำนวยความสะดวกและการป้องกันอันตรายในระหว่างก่อสร้าง อันเป็นเอกสารประกอบสัญญาจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยไม่ดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณไฟ เพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ทางทราบว่ามี การซ่อมแซมฝาท่อระบายน้ำในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการประมาทเลินเล่อเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำในเขตเทศบาลของตน ตามที่มาตรา ๕๑ (๘)^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๒๘} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

(๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.



เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกเทศบาลตำบลลำโรงใต้ยังมีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๑^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การบูรณะหรือบำรุงรักษาฝาท่อระบายน้ำคอนกรีตบริเวณพิพาทจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างและซ่อมแซมฝาท่อระบายน้ำจึงเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินกิจการทางปกครองแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการซ่อมแซมฝาท่อระบายน้ำ โดยมีได้ติดตั้งสัญญาณไฟหรือสิ่งป้องกันอันตรายเพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ทางได้ทราบตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างก็ได้สอดส่องดูแลอย่างเพียงพอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีด้วย และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัส กระโหลกศีรษะแตกมีเลือดใต้กะโหลกกับเยื่อหุ้มสมอง กระดูกโหนกแก้มหักทั้งสองข้างกระดูกจากเชิงกรานแตก และฟันหักหลายซี่ ต้องเข้ารับการรักษาตัวในเบื้องต้นที่โรงพยาบาลชัยปราการ เสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวน ๔,๙๘๒ บาท และได้ถูกส่งตัวไปรับการรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ คิดเป็นจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีเสียค่ารักษาพยาบาลให้แก่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๖๕,๐๕๒ บาท รวมทั้งต้องเข้ารับการรักษาเชิงอกและฟันที่โรงพยาบาลธนบุรี ๒ เสียค่าใช้จ่ายตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินของโรงพยาบาลธนบุรี ๒ จำนวน ๙๐,๓๓๒ บาท รวมเป็นเงินค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจำนวน ๒๖๐,๓๘๖ บาท ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปเพื่อรักษาอาการบาดเจ็บและฟื้นฟูซ่อมแซมอวัยวะที่ได้รับการกระทบกระเทือนจากอุบัติเหตุ อันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจริง และผู้ฟ้องคดีได้แสดงเอกสารหลักฐานใบรักษาพยาบาลและใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เสียหายตามความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงยอมมีสิทธิที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวที่ตนต้องเสียไป จึงกำหนดค่าเสียหายตามเอกสารหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีแสดงต่อศาล รวมเป็นเงินจำนวน ๒๖๐,๓๘๖ บาท และในการเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ ซึ่งเป็นการผ่าตัดเปิดกะโหลกและกระดูกโหนกแก้มที่หักทั้งสองข้าง การเข้ารับการรักษาพยาบาลดังกล่าวมีความร้ายแรงที่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ชีวิตได้ การจ้างพยาบาลพิเศษเพื่อเฝ้าไข้ผู้ฟ้องคดีจึงมีความจำเป็น

^{๒๙} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น

และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเอกสารหลักฐานตามใบรักษาพยาบาลและใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เสียหายตามความเป็นจริง เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ ๓ ครั้ง รวม ๔๔ วัน จึงกำหนดความเสียหายวันละ ๑,๕๐๐ บาท ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๖๖,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์เป็นระยะเวลาประมาณ ๓ เดือน นั้น ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นในการที่จะต้องมีญาติมาดูแลอย่างใกล้ชิด ค่าใช้จ่ายของญาติในการเดินทางมาดูแลผู้ฟ้องคดีจึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไป เนื่องจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามนัยมาตรา ๔๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวหาใช่ค่าใช้จ่ายของบุคคลอื่นไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าว สมควรกำหนดค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งไปและกลับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑๘,๐๐๐ บาท และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะเกิดเหตุละเมิดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานประจำของบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง ตำแหน่งผู้จัดการ ส่วนโรงงาน ได้รับค่าจ้างเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุ ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสภาพการเป็นพนักงานของบริษัทเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ และได้กลับเข้าทำงานอีกครั้งในบริษัทเดิม ตำแหน่งผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายผลิตเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากงานเป็นระยะเวลาประมาณ ๑๑ เดือน ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้เป็นระยะเวลา ๑๑ เดือน ในอัตราตามจำนวนค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๓๐,๐๐๐ บาท ประกอบกับอาการบาดเจ็บของผู้ฟ้องคดีทำให้ระบบประสาทของผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือน แขนทั้งสองข้างอ่อนแรง ไม่สามารถขยับหรือยกของหนักได้ มีอาการทางสมองคือความคิดล่าช้ากว่าปกติ ส่งผลให้เกิดเป็นความพิการผิดปกติติดตัว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเสียความสามารถประกอบกิจการบางส่วนทั้งในปัจจุบันและอนาคตไปตลอดชีวิต แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้กลับเข้าทำงานอีกครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนเพียงเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเดิมผู้ฟ้องคดีมีรายได้เดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเสียความสามารถในการประกอบกิจการบางส่วนทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อเนื่องกันไปตลอด เป็นจำนวนเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท จึงสมควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ และการที่ผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุดังกล่าว ส่งผลให้จุมุกของผู้ฟ้องคดีไม่ได้กลืน ลิ้นไม่สามารถรับรู้อรส แขนทั้งสองข้างอ่อนแรง มือทั้งสองข้างกำได้ไม่แน่น ทำให้หยิบจับของเล็ก ๆ ไม่ได้ ขาทั้งสองข้างไม่ค่อยมีแรง อวัยวะเพศแข็งตัวไม่ได้เต็มที่มีผลต่อการหลัง รูสึกษาและเสียวตามแขนโดยเฉพาะเมื่อโดนอากาศเย็น ความคิดช้า พุดจาติดอ่าง ใบหน้าเสียโฉมโดยรูปหน้าเปลี่ยนไป พันหัดหลายชิ้นต้องใส่ฟันปลอม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความทุกข์ทรมานจากอาการ



บาดเจ็บและมีร่างกายที่ผิดปกติติดตัวไปตลอดชีวิต โดยสภาพร่างกายและอวัยวะของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจแก้ไขให้กลับเป็นปกติได้ สมควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขับขีรถจักรยานยนต์ มาด้วยความเร็วสูงซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ชะลอรถจักรยานยนต์และขับด้วยความเร็วไม่สูง ก็ไม่น่าจะเกิดเหตุร้ายแรงถึงขนาดดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีบาดเจ็บสาหัสจึงเป็นผลมาจาก ความผิดของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมากกว่าความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี จึงหักส่วนแห่งความประมาท ของผู้ฟ้องคดีออกร้อยละ ๑๐ จากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่กำหนดให้ คงเหลือค่าสินไหมทดแทน ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเป็นเงินจำนวน ๑,๒๓๖,๙๒๙.๔๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑,๒๓๖,๙๒๙.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙๙/๒๕๕๘)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำสัญญามอบหมายให้เอกชนดำเนินการ ขุดลอกสันดอนทรายริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือ มาตรการในการตรวจสอบและควบคุมดูแลการดำเนินการของผู้ได้รับมอบหมาย ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่แนบท้ายสัญญาเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากการดำเนินการดังกล่าว เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อราษฎรที่อาศัยบริเวณ ริมแม่น้ำ อันเกิดจากการกระทำของผู้ได้รับมอบหมาย จึงถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าว เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติขององค์การบริหาร ส่วนตำบล และถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำละเมิดต่อราษฎรที่ได้รับ ความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหาร ส่วนตำบลจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลน้ำทรง และหมู่ที่ ๕ ตำบลย่านมัทรี อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลย่านมัทรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินโครงการขุดลอกสันดอนทรายริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณหมู่ที่ ๕ ตำบลย่านมัทรี เพื่อแก้ไขปัญหากลากและอุทกภัย โดยทำสัญญามอบหมายให้ ทำทรายแม่น้ำปิงดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ภายหลังจากทำทรายแม่น้ำปิงเข้าดำเนินการ ดูดทรายปรากฏว่า ดิ่งริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๕ พังทลายทั้งสองฝั่ง ผู้ฟ้องคดี

ทั้งแปดพร้อมราษฎรทั้งสองตำบลจึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายอำเภอพยุหะคีรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน อันเกิดจากการดูตราชายดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการดูตราชายบริเวณดังกล่าว โดยขอให้จัดทำประชาคมหมู่บ้านรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลย่านมัทรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) จึงแจ้งให้ทำทราขายแม่น้ำปิงหยุดดูตราชาย หลังจากนั้น ทำทราขายแม่น้ำปิงได้หยุดดูตราชายและขนย้ายเครื่องมือทั้งหมดออกไปจากพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ปรากฏว่ามีการพังทลายของตลิ่งริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาจริง แต่ไม่แน่ชัดว่าเกิดจากการดูตราชายหรือไม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการซ่อมแซมตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่พังทลายเป็นระยะทางประมาณ ๑,๐๐๐ เมตร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงโครงการขุดลอกสันดอนทรายริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณตำบลย่านมัทรี แล้วผลปรากฏว่าไม่สามารถระบุชี้ชัดได้ว่าความเสียหายเกิดจากการดูตราชายหรือไม่ เนื่องจากพื้นที่พิพาทเคยมีปัญหาประสบอุทกภัยซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการพังทลายของตลิ่ง และข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยจัดทำโครงการก่อสร้างเขื่อนเรียงหินในบริเวณพิพาท แสดงให้เห็นว่ามีการพังทลายของตลิ่งริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณดังกล่าวมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จะดำเนินการตามโครงการ อย่างไรก็ตาม แม้จะรับฟังได้ว่าการพังทลายของตลิ่งบริเวณพิพาทอาจเกิดจากการพังทลายของตลิ่งจากร่องรอยเดิมซึ่งเป็นผลจากภัยธรรมชาติและภาวะน้ำท่วมประกอบกัน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้จัดทำโครงการขุดลอกสันดอนทรายในบริเวณดังกล่าวและได้ทำสัญญามอบหมายให้ทำทราขายแม่น้ำปิงดำเนินการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ย่อมเล็งเห็นได้ว่าการดำเนินการขุดลอกตามโครงการดังกล่าว จะยิ่งส่งผลกระทบต่อที่ดินบริเวณพิพาททรุดพังทลายกว้างยิ่งขึ้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมดูแลการขุดลอกสันดอนทรายของผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไขแนบท้ายสัญญา เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น คงมีเพียงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานและมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าของทำทราขายแม่น้ำปิงดำเนินการขุดลอกสันดอนทรายให้เป็นไปตามสัญญาเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่ายังไม่เพียงพอ



เป็นเหตุให้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากการดูดทราย ทั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่ปรากฏว่าเคยมีการร้องเรียนว่า ตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยาพังทลายแต่อย่างใด กรณีจึงเชื่อได้ว่าการขุดลอกสันดอนทรายโดยทำทรายแม่น้ำปิง มีส่วนสำคัญเป็นสาเหตุทำให้ตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพิพาทพังทลายเป็นระยะทางประมาณ ๑,๐๐๐ เมตร กรณีจึงถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการละลายต่อหน้าที่ของผู้ผูกฟองคืดที่ ๖ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อการละลายต่อหน้าที่ของผู้ผูกฟองคืดที่ ๖ เป็นเหตุให้บ้านเรือน ถนน รวมทั้งพื้นที่การเกษตรของผู้ผูกคืดทั้งแปดและราษฎรบริเวณพิพาทได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ผูกฟองคืดที่ ๖ กระทำละเมิดต่อผู้ผูกคืดทั้งแปดตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ผูกฟองคืดที่ ๖ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว พิพากษาให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๖ ดำเนินการซ่อมแซมตลิ่งริมแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณหมู่ที่ ๑ ตำบลน้ำทรง และหมู่ที่ ๕ ตำบลย่านมัทรี อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ที่พังทลาย เป็นระยะทางประมาณ ๑,๐๐๐ เมตร ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๙)

๓) การดูแลการประกอบกิจการโรงงาน

กรมสรรพสามิตมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและบริหารสถานประกอบกิจการขององค์การสุราซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน โดยจะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้วย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นเหตุว่า กรมสรรพสามิตละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลปล่อยให้มีน้ำอากาศสาสุรารั่วซึมจากโรงงานสุราของกรมสรรพสามิตเข้าไปในที่ดินของผู้ผูกคืดซึ่งอยู่ติดกับบ่อกักเก็บน้ำอากาศสาสุราดังกล่าว เป็นเหตุให้ต้นมะม่วงของผู้ผูกคืดที่ปลูกอยู่ในที่ดินตายหมดทุกแปลง กรณีย่อมถือว่าการละลายต่อหน้าที่ของกรมสรรพสามิตดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ผูกคืดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะต้องมีการชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ผูกคืด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ผูกคืดเป็นเจ้าของที่ดินสามแปลงมีเนื้อที่รวม ๓๒ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา อยู่ติดบ่อกักเก็บน้ำอากาศสาสุราของโรงงานสุราบางคล้าในสังกัดองค์การสุราซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภท ๒ (ไม่เป็นนิติบุคคล) สังกัดกรมสรรพสามิต (ผู้ผูกฟองคืด) เมื่อวันที่ ๑ มกราคม

๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายโรงงานสุราอายุชยาขององค์การสุรามาดำเนินการผลิตแอลกอฮอล์ที่โรงงานสุราแห่งนี้ ต่อมา กลุ่มเกษตรกรที่มีที่ดินใกล้กับโรงงานสุราบางคล้ารวมทั้งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อองค์การสุราว่า สวนมะม่วงและบ่อเลี้ยงกุ้งกบิลดำของเกษตรกรได้รับผลกระทบจากการรั่วซึมของน้ำเสียจากบ่อกักเก็บน้ำกากสุรา จังหวัดฉะเชิงเทรา จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความเสียหาย และคณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากลับกรองความเสียหายของเกษตรกร โดยในรายชื่อของผู้ฟ้องคดีคณะทำงานฯ เห็นว่า ปัจจุบันที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่มีต้นไม้ เนื่องจากตายไป ๕ ปีแล้ว จึงพิจารณาเฉพาะกรณีความเสียหายจากน้ำกากสุราท่วมที่ดินทั้งแปลง โดยกำหนดค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอัตราไร่ละ ๑,๕๐๐ บาท เนื้อที่ ๓๓ ไร่ เป็นเงิน ๔๙,๕๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจำนวน ๓,๔๗๗,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๒,๖๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น และปรับปรุงที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้สามารถปลูกต้นมะม่วงได้เหมือนเดิม โดยในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาทบทวนความเสียหาย และมีมติให้ชดเชยความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๖,๐๐๐ บาท จำนวน ๓๓ ไร่ เป็นเงิน ๑๙๘,๐๐๐ บาท รวมทั้งกำหนดเงินชดเชยค่าเสียโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี ๓ ปี ปีละ ๔,๐๐๐ บาทต่อไร่ เป็นเงินไร่ละ ๑๒,๐๐๐ บาท จำนวน ๓๓ ไร่ คิดเป็นเงิน ๓๙๖,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินค่าชดเชยความเสียหายจำนวนดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่องค์การสุรา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๒๔๓๖๗/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๖ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงงานผลิตสุราและผลิตภัณฑ์จากวัสดุพลอยได้จากการผลิตสุรา หรือผลิตภัณฑ์อันเป็นอุปกรณ์ในการผลิตสุราเพื่อหารายได้เข้ารัฐ มิใช่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศที่จะได้รับยกเว้นมิให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและบริหารกิจการขององค์การสุราให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งจะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นแนวทางในการ



ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับ
ข้อ ๑ (๕)^{๓๑} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕
และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔)^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ประกอบกับข้อ ๔^{๓๓} ข้อ ๖ (๗)^{๓๔}

^{๓๐} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์
แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ แต่ในการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวให้นาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับ
การประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินการ

^{๓๑} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑ ให้กรมสรรพสามิต มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษี ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมาย
ว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรร
เงินภาษีสุรา กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่กรมมีหน้าที่จัดเก็บ ตลอดจนตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการกระทำ
ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ และกฎหมายว่าด้วยไฟ เพื่อให้การ
จัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิตมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นไปตามเป้าหมายที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ โดยให้มี
อำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

(๕) บริหารกิจการขององค์กรสุราและโรงงานไฟ

ฯลฯ

^{๓๒} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้
โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา ๗ ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกัน
หรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่
ใกล้เคียงกับโรงงาน

ฯลฯ

^{๓๓-๓๔} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ โรงงานจำพวกที่ ๓ นอกจากห้ามตั้งในบริเวณตามข้อ ๒ แล้ว ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อม
ที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยไม่อาจก่อให้เกิด
อันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย

ข้อ ๖ เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งให้นำมาใช้ในโรงงานต้องเป็นดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๗) ภาชนะบรรจุวัตถุอันตราย เช่น วัตถุไวไฟ วัตถุระเบิด วัตถุเคมี หรือของเหลวอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตราย
แก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมที่มีขนาดของภาชนะบรรจุตั้งแต่ ๒๕,๐๐๐ ลิตรขึ้นไป ต้องมั่นคง แข็งแรง เป็นไปตาม
มาตรฐานที่ยอมรับ โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา และต้องสร้างเขื่อน หรือกำแพงคอนกรีตโดยรอบให้มีขนาดที่สามารถจะกักเก็บปริมาณของวัตถุดังกล่าว
ได้ทั้งหมด เว้นแต่กรณีที่มีภาชนะบรรจุมากกว่าหนึ่งถึง ให้สร้างเขื่อนที่สามารถเก็บกักวัตถุอันตรายนั้นเท่ากับปริมาตรของถังเก็บ
ขนาดใหญ่ที่สุด เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของวัตถุที่บรรจุได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเมื่อเกิดอุบัติเหตุกับภาชนะดังกล่าว
และต้องจัดให้มีวัตถุหรือเคมีภัณฑ์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการระงับหรือลดความรุนแรงของการแพร่กระจายได้อย่างเหมาะสม
และเพียงพอ



และข้อ ๑๓ (๑) และ (๒)^{๓๕} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่โรงงานสุราขององค์การสุรாய้ายมาดำเนินการผลิตแอลกอฮอล์ที่โรงงานสุรา อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๐ สวนมะม่วงของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลงที่ตั้งอยู่ติดกับบ่อกักเก็บน้ำกากสุราและลานปุยของโรงงานสุราดังกล่าวประสบปัญหาต้นมะม่วงทยอยตายหมดทั้งสวนซึ่งขณะนั้นยังไม่ปรากฏชัดแจ้งว่ามีสาเหตุจากน้ำกากสุราจากโรงงานสุราของผู้ถูกฟ้องคดี จนกระทั่งต่อมา ได้เกิดฝนตกต่อเนื่องในปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงต้นเดือนกันยายน ๒๕๔๖ ทำให้น้ำกากสุรารั่วซึมและไหลไปสร้างความเสียหายให้แก่เกษตรกรในบริเวณใกล้เคียงโรงงานสุราของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งเกษตรกรปลูกไม้ผลยืนต้นและเลี้ยงกุ้งกุลาดำได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการร้องเรียนกรณีดังกล่าว ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานผลการตรวจสอบและวิเคราะห์ของคณะกรรมการ คณะทำงาน และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายฉบับระบุตรงกันว่า ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีมีสาเหตุมาจากน้ำกากสุราจากโรงงานสุราของผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้เป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและบริหารองค์การสุราซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด แต่ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแล ปล่อยให้ น้ำกากสุรารั่วซึมจากโรงงานสุราของผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ติดกับบ่อกักเก็บน้ำกากสุราดังกล่าว เป็นเหตุให้มะม่วงของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกอยู่ในที่ดินจำนวนสามแปลงตายหมดทุกแปลง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า สวนมะม่วงของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งคณะกรรมการประเมินความเสียหายของจังหวัดฉะเชิงเทรากำหนดค่าชดเชยให้ผู้ฟ้องคดีไร่ละ ๖,๐๐๐ บาท

ในกรณีที่ภาชนะบรรจุนั้นตั้งอยู่ในที่โล่งแจ้ง ต้องมีสายล่อฟ้าให้เป็นไปตามหลักวิชาการ และภาชนะบรรจุที่อาจเกิดประจุไฟฟ้าสถิตย์ได้ในตัวต้องต่อสายดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๕} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓ การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้

(๑) ต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับ หรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๒) ต้องแยกเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีวัตถุมีพิษปนอยู่ด้วย หรือสารสีฟ้าหรือเศษด้ายที่เป็นอันตรายไวไฟ ไว้ในที่รองรับต่างหากที่เหมาะสมและมีฝาปิดมิดชิด และต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งดังกล่าวโดยเฉพาะด้วยวิธีการที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ

ฯลฯ

ฯลฯ



และปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของสำนักงานเกษตรกรจังหวัดฉะเชิงเทราว่า ราคาผลผลิตมะม่วงในท้องตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๘ มะม่วงพันธุ์ดีมีราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ ๑๕ บาท ถึง ๒๐ บาท ซึ่งสอดคล้องกับที่คณะกรรมการฯ กำหนดค่าเสียหายโดยประมาณการจากสวนมะม่วง ๑ ไร่ มีผลผลิต ๘๐๐ กิโลกรัม ราคา กิโลกรัมละ ๑๘ บาท ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไร่ละ ๖,๐๐๐ บาทต่อปี ที่ดิน ๓๓ ไร่ คิดเป็นเงินค่าเสียหายปีละ ๑๘๘,๐๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม แม้การละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำต่อผู้ฟ้องคดี จะเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องมาจนถึงวันฟ้องคดีก็ตาม แต่สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่เกิน ๑ ปี ย้อนหลังลงไปนับแต่วันฟ้องคดีย่อมขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘^{๓๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายส่วนนี้เป็นจำนวน ๑๘๘,๐๐๐ บาท สำหรับค่าปรับปรุงฟื้นฟูสภาพของดิน นั้น พยานผู้เชี่ยวชาญของกรมพัฒนาที่ดินให้ความเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีสามารถปรับปรุงให้อยู่ในสภาพใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมได้ โดยใช้งบประมาณ ใช้หลักวิชาการ และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการต่อไป ซึ่งความเห็นดังกล่าวน่าเชื่อถือและมีเหตุผล จึงเห็นควรกำหนดค่าชดเชยการปรับปรุงที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๔๖,๕๒๐ บาท ส่วนค่าชดเชยค่าเสียโอกาสในการประกอบอาชีพและรายได้ของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการฯ มีมติให้จ่ายเงินชดเชยค่าเสียโอกาสให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓ ปี รวมเป็นเงินจำนวน ๓๔๖,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดียังมีได้รับเงินดังกล่าว จึงสมควรได้รับเงินค่าชดเชยส่วนนี้ด้วย รวมค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๔๐,๕๒๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๕๔๐,๕๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๔/๒๕๕๘)

๔) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่มีการยึดที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งการยึดให้เจ้าพนักงานที่ดินทราบแล้วนั้น เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องบันทึกการยึดที่ดินตามหมายบังคับคดีของศาล โดยการรับลงบัญชีอายัด

^{๓๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

และกีดคำสั่งห้ามโอนโฉนดที่ดินไว้ในทะเบียนตามมาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การที่เจ้าพนักงานที่ดินละเลยมิได้ดำเนินการดังกล่าว ต่อมาเกิดการจดทะเบียนขายที่ดินทำให้ผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริตได้รับความเสียหายจากการชำระเงินค่าที่ดินแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ อันเป็นผลมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าพนักงานที่ดิน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อที่ดิน ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซื้อที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินมีโฉนดตั้งอยู่ที่ตำบลด่าน อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ จากนาย พ. โดยเจ้าพนักงานจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ได้รับจดทะเบียนขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าซื้อที่ดินให้แก่นาย พ. รวมทั้งชำระเงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ต่อมา เจ้าพนักงานบังคับคดีสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสุรินทร์ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งต้นฉบับโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่ถูกเจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ตามหมายบังคับคดีของศาลจังหวัดสุรินทร์ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการรับซื้อที่ดินจากผู้ขาย และได้มีการประกาศขายทอดตลาดที่ดินแปลงดังกล่าวในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอขจัดทรัพย์แต่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดสุรินทร์ให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าซื้อที่ดิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการจดทะเบียนซื้อขายที่ดิน ๓๗,๙๔๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของจำนวนเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท มีหน้าที่ตามมาตรา ๓๐๔^{๓๗} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่จะต้องบันทึกการยึดที่ดินแปลงพิพาท

^{๓๗} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๓๐๔ การยึดอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดยนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใด หรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้นเป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว



ตามหมายบังคับคดีของศาลจังหวัดสุรินทร์ โดยการรับลงบัญชีอายัดและกักคำสั่งห้ามโอนที่ดินไว้ในทะเบียน แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ ทำให้มีการจดทะเบียนขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการชำระเงินค่าซื้อที่ดิน แต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ อันเป็นผลจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าพนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับผู้ชายมีภูมิลำเนาอยู่คนละตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจทราบความเป็นมาของที่ดินพิพาทได้เลยและไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินพิพาทได้ถูกเจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ก่อนแล้ว อีกทั้ง ในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิจารณาว่าผู้ชายเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะทำการซื้อขายได้หรือไม่เท่านั้น กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และตามวิสัยของวิญญูชนโดยทั่วไปหากรู้ว่าที่ดินที่จะซื้อนั้นได้ถูกยึดตามหมายบังคับคดีของศาลไว้ก่อนแล้วก็คงไม่เข้าทำนิติกรรมด้วย เพราะมีแต่จะได้รับความเสียหาย ดังนั้น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ที่เกี่ยวข้องแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วยแต่อย่างใด สำหรับนาย พ. ผู้ชาย จะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งการรอนสิทธิหรือไม่ เป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม มิใช่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องเสียเงินค่าซื้อที่ดินโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินค่าซื้อที่ดินเต็มจำนวน ส่วนเงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินนั้นปรากฏตามใบเสร็จรับเงินว่าชำระโดยนาย พ. ผู้ชาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายในส่วนนี้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๕๙)

๒. การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๓ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๔ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

๒.๔.๑ กรณีการกระทำละเมิดเกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๔.๒ กรณีการกระทำละเมิดเกิดหลังพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ

การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลาง และตรวจสอบยุติทรัพย์และของกลางไม่น้อยกว่าเดือนละ ๑ ครั้ง ตามข้อ ๔๑๘ (๒) และ (๕) บทที่ ๑ ลักษณะที่ ๑๕ และข้อ ๔๒๐ บทที่ ๑ ลักษณะ ๑๕ ของประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ละเลยมิได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นประจำทุกเดือน ทำให้ไม่ทราบว่ารถยนต์ของกลางที่ยึดไว้ได้สูญหายไป เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รถยนต์ ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่เก็บรักษารถยนต์ของกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชดใช้ราคาทรัพย์สินเต็มตามมูลค่าที่ผู้เสียหายมีค่าขอโดยไม่ปรากฏว่า



ได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคารถยนต์คันดังกล่าว ถือเป็นกาหนดค่าเสียหายที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ การที่สถานีตำรวจซึ่งยึดรถยนต์คันดังกล่าวไว้ไม่มีพื้นที่สำหรับเก็บรถยนต์ของกลาง ต้องนำรถยนต์ดังกล่าวไปจอดไว้ในสถานที่ของส่วนราชการอื่นหรือริมถนน อันเป็นเหตุให้รถยนต์ของกลางสูญหาย กรณีจึงเป็นความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนี้ออกจากความเสียหายทั้งหมดด้วย คงเหลือค่าเสียหายเพียงใด จึงให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำ

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลบางเขน ระหว่างวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุรถยนต์บรรทุกหมายเลขทะเบียน ๙๒-๔๗๕๘ ซึ่งเป็นของกลางตามบัญชียึดทรัพย์ที่ศาลมีคำสั่งคืนได้สูญหายไปจากสถานีตำรวจนครบาลบางเขน ต่อมา เจ้าของรถยนต์บรรทุกคันดังกล่าวได้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด และแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ หลังจากนั้น กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกอีก ๒ ราย ไม่ดำเนินการตามระเบียบในการเก็บรักษารถยนต์ของกลางคันดังกล่าวเป็นเหตุให้รถยนต์ของกลางสูญหาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีให้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๓๐ ของจำนวนเงินกึ่งหนึ่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ให้แก่เจ้าของรถยนต์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๖๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๒๖๙,๑๙๑.๗๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๑๙,๑๙๑.๗๘ บาท ให้แก่เจ้าของรถยนต์ จึงใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้ฟ้องคดี โดยออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๓๗,๗๒๘.๗๗ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๕ บทที่ ๑ ข้อ ๒ (๒) กำหนดว่า การรับและการส่งมอบหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจ ไม่เกี่ยวกับคดี ได้กำหนดถึงการมอบหน้าที่ที่จะต้องส่งมอบของกลางซึ่งหมายถึง ของส่วนตัว

ของผู้ต้องหาด้วยนั้น ต้องตรวจตราของกับบัญชีของกลางและของส่วนตัวให้ถูกต้อง แล้วต่างลงนามผู้มอบและผู้รับมอบลงในบัญชีนั้น ๆ เป็นหลักฐาน ในเมื่อผู้มอบและผู้รับมอบได้ตรวจตราสิ่งของถูกต้องครบถ้วนและลงนามรับรองถูกต้องไว้แล้ว ภายหลังจะโต้เถียงว่าไม่ได้รับมอบนั้นไม่ได้ ถ้าหากมีสิ่งของใดขาดตกบกพร่อง ก็ต้องหมายเหตุไว้ให้ชัดเจนก่อนการลงนามทั้งสองฝ่าย ประกอบกับประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะที่ ๑๕ บทที่ ๑ ข้อ ๔๑๘ (๑๕) กำหนดว่า เมื่อมีการแต่งตั้งให้ไปรับตำแหน่งที่อื่น ผู้มีหน้าที่เก็บรักษาของกลางและผู้ที่จะมารับหน้าที่ใหม่จะต้องส่งมอบของกลางแก่กันให้เสร็จก่อนเดินทางไปรับตำแหน่งใหม่... หน้าที่ของผู้รับมอบต้องสำรวจสิ่งของให้ถูกต้องตรงกับรายการในบัญชี หากของกลางใดไม่มีส่งมอบด้วยเหตุใด ให้หมายเหตุไว้ให้ชัดเจน แล้วลงชื่อกำกับไว้ทั้งผู้มอบและผู้รับมอบ เมื่อรับมอบแล้ว ให้เสนอผู้บังคับบัญชาทราบ หากมีการบกพร่อง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งดำเนินการสอบสวนต่อไป เมื่อผู้รับมอบได้เซ็นชื่อรับมอบของกลางแล้ว ถือว่าได้รับของกลางไว้ถูกต้องตามจำนวนที่ปรากฏในบัญชี และผู้มอบก็พ้นจากหน้าที่และความรับผิดชอบเท่าที่ปรากฏในบัญชีของกลางที่มีอยู่อย่างไม่บกพร่องในขณะที่รับมอบต่อกันเท่านั้น หากปรากฏว่าขาดตกบกพร่องในจำนวนสิ่งของขึ้นภายหลัง ผู้รับมอบจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีได้มาดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลบางเขน เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยในการรับมอบหน้าที่กันนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งคนก่อนมิได้ทำบัญชีของกลางเพื่อส่งมอบให้กับผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ทักท้วงและได้ลงนามรับมอบหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบทรัพย์สินของต่าง ๆ ตามบัญชีของทรัพย์สินของนั้น ดังนั้น ทรัพย์สินหรือสิ่งของต่าง ๆ ทั้งของหลวงและของกลางจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และเมื่อประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๕ บทที่ ๑ ข้อ ๔๑๘ (๒) กำหนดให้สารวัตรหรือผู้รักษาการแทน หรือหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบเก็บรักษาลูกกุญแจและหีบของกลาง ประกอบกับข้อ ๔๒๐ กำหนดให้สารวัตรใหญ่และผู้กำกับการหรือผู้รักษาการแทนตรวจสมุดยัดทรัพย์สินและของกลางไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้งว่า พนังงานสอบสวนได้จัดการไปถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลบางเขนมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลางและตรวจสมุดยัดทรัพย์สินและของกลางข้างต้น และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า รถยนต์บรรทุกคันพิพาทได้สูญหายไปในช่วงปลายเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น รถยนต์บรรทุกคันดังกล่าวจึงสูญหายไปในขณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี เมื่อต่อมาเจ้าของรถยนต์ดังกล่าวได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๕๐,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้จ่ายเงินตามจำนวนดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๒๖๙,๑๙๑.๗๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๑๙,๑๙๑.๗๘ บาท ให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์รถยนต์ ดังนั้น ความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



จึงเกิดจากเหตุที่รถยนต์ของกลางคันดังกล่าวได้สูญหายไป ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เก็บรักษารถยนต์ของกลางคันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลางและตรวจสอบสมุดยึดทรัพย์และของกลางตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๕ บทที่ ๑ ข้อ ๔๑๘ (๒) และ (๑๕) และข้อ ๔๒๐ โดยที่ปรากฏจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้การต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงว่า ได้ทราบเรื่องรถหายเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีละเลยมิได้ตรวจสอบสมุดยึดทรัพย์และของกลางเป็นประจำทุกเดือน ทำให้ไม่ทราบว่ามียกยกรถยนต์คันดังกล่าวเป็นของกลางที่คงค้างอยู่ในบัญชี จึงมิได้เก็บรักษารถยนต์ของกลางโดยใช้ความระมัดระวังและตรวจตรารถบรรทุกของกลางให้เป็นอยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่จะสามารถรักษาไว้ได้ เมื่อรถบรรทุกของกลางดังกล่าวหายไประหว่างการที่ผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ดี จากรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้แสวงหาข้อเท็จจริงว่า รถยนต์บรรทุกดังกล่าวควรมีราคาเท่าใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้ราคารถยนต์บรรทุกเต็มตามมูลค่าที่ผู้เสียหายมีค่าขอ จึงเป็นการกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ถูกต้อง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ารถยนต์บรรทุกชื่อมาในราคา ๑,๓๗๗,๒๖๐ บาท แต่ในขณะที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางเขนยึดไว้เป็นของกลางมีอายุการใช้งาน ๘ ปี ๑๐ เดือน โดยที่รถยนต์บรรทุกมีอายุการใช้งานตามเกณฑ์ของทางราชการ ๕ ปี ถึง ๘ ปี แต่ตามสภาพการใช้งานปกติโดยทั่วไปจะมีอายุการใช้งานสูงสุด ๑๐ ปี เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย จึงคิดอายุการใช้งานรถยนต์บรรทุกดังกล่าวเป็น ๑๐ ปี เมื่อหักกับค่าเสื่อมราคาจำนวน ๑,๒๑๖,๕๗๙.๖๗ บาท แล้วรถยนต์บรรทุกของกลางมีมูลค่า ๑๖๐,๖๘๐.๓๓ บาท สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดนั้นไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่ารถยนต์บรรทุกได้สูญหายไปเมื่อใด แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์รถยนต์บรรทุกได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ ขอให้คืนรถยนต์บรรทุกและให้ใช้เงินอะไหล่รถยนต์บรรทุกที่สูญหาย จึงถือว่าวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำความผิดต่อผู้เสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ จากต้นเงินจำนวน ๑๖๐,๖๘๐.๓๓ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๗,๗๔๒.๘๓ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒๘,๔๒๓.๑๖ บาท อย่างไรก็ดี โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สถานีตำรวจนครบาลบางเขนไม่มีพื้นที่สำหรับเก็บรถยนต์บรรทุกของกลาง ต้องนำรถยนต์บรรทุกของกลางไปจอดไว้ในสถานที่ของส่วนราชการอื่นหรือริมถนน จึงเป็นเหตุให้รถยนต์บรรทุกดังกล่าวสูญหาย

กรณีจึงเป็นความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวม ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนี้ออกจากความเสียหายทั้งหมดในอัตราร้อยละ ๕๐ คงเหลือค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๑๔,๒๑๑.๕๕ บาท และเมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีแล้ว สมควรให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๓๐ ของจำนวนค่าเสียหายดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๓๔,๒๖๓.๕๗ บาท ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเงิน ๓๔,๒๖๓.๕๗ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกินกว่าจำนวนเงิน ๓๔,๒๖๓.๕๗ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓๘/๒๕๕๘)

การสอบสวนสิทธิของคู่กรณีในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะเบิกโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินเพื่อนำมาเทียบเคียงกับฉบับเจ้าของที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบรายการจดทะเบียนในสารบัญชารายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินทั้งสองฉบับว่ามีข้อความถูกต้องตรงกันหรือไม่ เมื่อปรากฏว่าในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเพียงใบแทนโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินที่ผู้ขอหมายยื่นจดทะเบียนเพียงอย่างเดียวแล้วดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามคำขอ ทั้ง ๆ ที่ที่ดินดังกล่าวอยู่ในบังคับห้ามโอนตามกฎหมาย ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินโดยถี่ถ้วน รวมถึงตรวจสอบสารบบที่ดินด้วยก็จะทราบได้ว่าที่ดินพิพาทอยู่ในบังคับห้ามโอน พฤติการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมที่ดินจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม การที่ที่ดินดังกล่าวมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทต่าง ๆ ก่อนเกิดเหตุพิพาทในคดีนี้หลายรายการ แต่ไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่รายใดหรือกรมที่ดินได้ทำการตรวจสอบโฉนดที่ดิน

^{๙๘} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



ทั้งสองฉบับให้มีข้อความถูกต้องตรงกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความบกพร่องของกรมที่ดินด้วย จึงควรหักส่วนความรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ประกอบกับการที่กรมที่ดินมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกคำขอภายในวันเดียว แต่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ความเสียหายดังกล่าวจึงเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เห็นควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบร้อยละ ๒๕ ของความเสียหายหลังจากหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานออกแล้ว และโดยที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในกรณีนี้มีหน้าที่เพียงสอบสวนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีแล้ว เห็นควรให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายที่เหลือหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบข้างต้นออกแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๙ นางสาว น. และนาย จ. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ประเภทขายฝากในโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๘๖ ตั้งอยู่ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับคำขอและทำหน้าที่สอบสวนสิทธิ และนาย ด. เป็นเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการจดทะเบียนขายฝาก ในการสอบสวนสิทธิ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนคู่กรณีและตรวจสอบใบแทนโฉนดที่ดินเฉพาะฉบับเจ้าของที่ดินโดยมิได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้สอบสวนสิทธิและความสามารถของคู่กรณีแล้วได้เสนอเรื่องผ่านไปยังนาย ด. และนาย จ. ได้จดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย จ. ผู้รับซื้อฝากในวันดังกล่าว ต่อมา นาย จ. ได้เป็นโจทก์ฟ้องนาย ด. และกรมที่ดินต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา เรียกค่าเสียหายจากการจดทะเบียนขายฝากที่ดินดังกล่าว คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่นาย จ. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ นาย จ. แล้วเป็นเงินจำนวน ๘,๕๕๘,๕๘๕.๒๐ บาท หลังจากนั้น อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในมูลกรณีดังกล่าว และจังหวัดฉะเชิงเทราได้แจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลังทราบ ต่อมา กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีและนาย ด. เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ด. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๖,๔๑๘,๙๓๘.๙๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของเงินจำนวนดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๒,๕๖๗,๕๙๕.๕๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์



และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะต้องสอบสวนสิทธิและความสามารถในการทำนิติกรรมของคู่กรณีตามข้อ ๒^{๓๙} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับข้อ ๒ ของกรมที่ดิน ที่ ๓๘๐/๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนให้ได้สาระสำคัญ ดังนี้ คือ ชื่อตัว ชื่อสกุล บิดา มารดา อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ภูมิลำเนาที่อยู่ของผู้ขอทำนิติกรรมทั้งสองฝ่าย ความประสงค์ในการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมทั้งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะทำการนั้นได้หรือไม่ โดยขั้นตอนการตรวจสอบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเบิกโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินเพื่อนำมาเทียบเคียงกับฉบับเจ้าของที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบรายการจดทะเบียนในสารบัญญทรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินทั้งสองฉบับว่ามีข้อความถูกต้องตรงกันหรือไม่ แม้คำสั่งกรมที่ดินดังกล่าวจะมีได้ระบุนำก่อนทำการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีเบิกโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินมาประกอบการพิจารณา แต่คำสั่งดังกล่าวระบุให้สอบสวนสิทธิในการจดทะเบียน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเบิกโฉนดที่ดินดังกล่าวและตรวจสอบให้ถี่ถ้วนรวมทั้งได้ตรวจสอบสารบบที่ดินด้วยแล้วก็จะทราบได้ว่าที่ดินพิพาทอยู่ในบังคับห้ามโอนตามตามมาตรา ๓๙^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับตรวจสอบโฉนดที่ดินที่ผู้ขอนำมายื่นเพียงฉบับเดียว โดยไม่ได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินแต่อย่างใด พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

^{๓๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ ด้วยคือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ข้อกำหนดสิทธิในที่ดินและการค้าที่ดิน หรือการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว

(๓) การกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

^{๔๐} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตามก็ดี ก่อนเกิดเหตุพิพาทในคดีนี้ มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ต่อมาอีกหลายรายการ แต่ไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดินที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินรายก่อน ๆ ได้ตรวจสอบรายการจดทะเบียนในสารบัญชารายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินเทียบเคียงกับโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินให้มีความถูกต้องตรงกัน และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบให้เกิดความถูกต้อง ความเสียหายดังกล่าวจึงเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย จึงให้หักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานออกร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายจำนวน ๘,๕๕๘,๕๘๕.๒๐ บาท ประกอบกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายบริการประชาชนที่มาติดต่อทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินให้ได้รับการบริการด้วยความรวดเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกคำขอภายในวันเดียวกัน แต่วันเกิดเหตุมีประชาชนมายื่นคำขอทำนิติกรรมจำนวนมาก โดยผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบคำขอที่มีผู้มายื่นขอทำนิติกรรมถึงประมาณ ๒๐ กว่าราย ซึ่งถือเป็นปริมาณงานที่มากสำหรับเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้ง การตรวจสอบเรื่องราวที่เจ้าหน้าที่ที่ดินมีหน้าที่จะต้องกระทำนั้นต้องกระทำด้วยความรอบคอบ แต่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีไม่เพียงพอกับปริมาณงาน จึงเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงให้หักส่วนความรับผิดชอบออกตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของความเสียหายหลังจากหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานออก แล้วเหลือค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวน ๒,๕๖๗,๕๗๕.๕๖ บาท และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิและนิติกรรม ส่วนการใช้ดุลพินิจจดทะเบียนโอนที่ดินแก่ผู้ขอเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงกว่าผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการกระทำและทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายที่เหลือคิดเป็นเงินจำนวน ๗๗๐,๒๗๒.๖๗ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงินดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินกว่าจำนวน ๗๗๐,๒๗๒.๖๗ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๙/๒๕๕๙)

๒.๕ อายุความการใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๓. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๓.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒ กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ไปในคราวเดียวกัน ทั้งในกรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้วหรือในกรณีที่ยังไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาดำเนินการตั้งเช่นการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด และในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ แม้จะมีข้อความระบุว่า ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวนในฐานะพยานก็ตาม แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีตระหนักรู้อยู่แล้วในขณะให้ถ้อยคำว่าคณะกรรมการ เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ มิใช่ในฐานะพยาน ผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่า คณะกรรมการได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงถือได้ว่า คณะกรรมการได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลเก็บรักษาและจัดทำทะเบียนเบิกจ่ายพัสดุ และเป็นผู้ถือกุญแจโรงเก็บพัสดุแต่เพียงผู้เดียว การที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่า มีพัสดุหลายรายการ ได้สูญหายไป และไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ประกอบกับไม่พบร่องรอยจัดงะที่ประตูโรงเก็บพัสดุ ไม่มีร่องรอยการรื้อค้นทรัพย์สินและลายนิ้วมือหรือฝ่ามือแฝงในที่เกิดเหตุ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใส่กุญแจอาคารพัสดุเนื่องจากกุญแจเสียและไม่ได้นำกุญแจมาเปลี่ยนใหม่ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย การที่หน่วยงานของรัฐ



ต้นสังกัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพย์สินที่สูญหายจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้อำนวยการศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม เขต ๕ นครราชสีมา มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงกรณีพัสดุสูญหาย และได้รายงานอธิบดีกรมอนามัยทราบ กรมอนามัยจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าว คณะกรรมการฯ สอบสวนแล้วเห็นว่า การที่ทรัพย์สินของทางราชการสูญหายเนื่องจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่งานพัสดุ ๕ สังกัดศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม เขต ๕ ในขณะนั้น และมีหน้าที่ดูแลเก็บรักษาพัสดุที่สูญหายแต่เพียงผู้เดียว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐเต็มจำนวนความเสียหาย เป็นเงิน ๗๐๗,๘๐๐ บาท ต่อมา มีพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ กระทรวงสาธารณสุข จึงส่งเรื่องให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้สั่งการให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมด และได้รายงานกระทรวงการคลังทราบ ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งผลการพิจารณาต่อสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาพัสดุที่สูญหาย โดยการเก็บรักษา คุ้มครองอาคารเก็บพัสดุและเป็นผู้เบิกจ่ายพัสดุแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทราบอยู่แล้วเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พัดฝุ่นสูญหายมาแล้วหนึ่งครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีก็ทราบว่าแม่กุญแจประตูที่ ๓ ของอาคารเก็บพัสดุชำรุด แต่ก็ไม่ได้นำกุญแจตัวใหม่มาเปลี่ยน เป็นเหตุให้มีการยกประตูแล้วถ่างออกได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ป้องกันดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการตามพฤติการณ์เยี่ยงวิญญูชนพึงกระทำ เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐเต็มจำนวนความเสียหาย เป็นเงิน ๗๐๗,๘๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๑๑ นครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวแล้วรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รวม ๓ ครั้ง แม้ในวันที่มีการสอบข้อเท็จจริงทั้ง ๓ ครั้ง จะระบุข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวนในฐานะพยานก็ตาม แต่เมื่อพิจารณา ถ้อยคำที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ต่อคณะกรรมการฯ ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ ๕ ได้ทราบเรื่องการสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีพัสดุครุภัณฑ์เกี่ยวกับการเจาะและงานประปาสูญหายโดยไม่ทราบสาเหตุเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๘ รายการ และได้ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงทราบ ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุเป็นอย่างดีซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ปฏิบัติ โดยเคร่งครัดตลอดมา ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เก็บรักษาบัญชีเอกสารพัสดุทั้ง ๓ หลัง แต่ต่อมาบัญชีสูญหาย จึงไม่ได้ใส่บัญชีจำนวนที่ ๓ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าร่างประตู่ยังแนบสนธิติ และผู้ฟ้องคดี ยังได้ให้ถ้อยคำอีกว่า เมื่อกรณีเกิดเหตุพัสดุสูญหายครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ผู้ฟ้องคดี ไม่ทราบว่า จะดำเนินการอย่างไรกับพัสดุที่สูญหาย แต่คิดว่าตนเองสามารถแก้ไขปัญหามา ในเรื่องดังกล่าวได้ จึงทำการตัดบัญชีโดยไม่มีใบเบิก และไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่า การตัดบัญชีโดยไม่มีใบเบิกเป็นความผิด และทราบว่าการแก้ไขบัญชี เป็นการรายงานเท็จ ซึ่งจากถ้อยคำที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ต่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตระหนักรู้อยู่แล้วในขณะที่ให้ถ้อยคำว่า คณะกรรมการฯ เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำ ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ มิใช่ในฐานะ พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ และจากการให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ของผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ตามข้อ ๑๕^{๔๑} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ ไว้โดยเฉพาะอันถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการ

^{๔๑} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม



ปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๔๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่งานพัสดุ ๕ ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุ โดยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแล เก็บรักษา จัดทำทะเบียนเบิกจ่ายพัสดุ และเป็นผู้ถือกุญแจประตูอาคารเก็บรักษาพัสดุของงานเจ้าหน้าที่สะอาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในการเบิกจ่ายพัสดุแต่ละครั้งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำกุญแจมาเปิดอาคารเก็บรักษาพัสดุและนับพัสดุเพื่อส่งมอบให้กับผู้เบิกปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีพัสดุไม่ครบบัญชีจำนวน ๒ รายการ คิดเป็นเงินจำนวน ๒๖๑,๑๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ กลับทำการตัดบัญชีในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผลการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้รับคืนครุภัณฑ์จากเจ้าหน้าที่หน่วยเจาะ พบว่ามีพัสดุสูญหายจำนวน ๘ รายการ คิดเป็นเงินจำนวน ๔๔๖,๗๐๐ บาท รวมเป็นพัสดุ ๑๐ รายการ คิดเป็นเงินจำนวน ๗๐๗,๘๐๐ บาท ซึ่งจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจวิทยาการ ไม่พบร่องรอยการขังงะที่ประตูหรือกุญแจประตู ไม่พบร่องรอยการรื้อคันทรย์ลีน และไม่พบลายนิ้วมือหรือฝ่ามือแฝงในที่เกิดเหตุ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาพัสดุ ไม่ได้ใส่กุญแจอาคารประตูที่ ๓ เนื่องจากกุญแจชำรุดและไม่ได้นำกุญแจใหม่มาเปลี่ยน ทำให้ไม่มีการคล้องโซ่และใส่กุญแจ เป็นเหตุให้คนร้ายยกประตูและเลื่อนออกได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นกรณีที่ได้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือนำเสนอพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๐๗,๘๐๐ บาท ซึ่งกรณีนี้เป็นการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๘^{๔๓} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด

^{๔๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องดำเนินการอย่างกระบวนการของการดำเนินการทางวินัย โดยในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับบุคคลผู้ต้องรับผิด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องเข้าไปในคราวเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นดำเนินการอีกแต่อย่างใด อีกทั้ง ในการดำเนินการสอบสวนก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนการให้ถ้อยคำอย่างกรณีของการดำเนินการทางวินัย และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว ประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควรในการป้องกันดูแลทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองเยี่ยงวิญญูชนพึงปฏิบัติ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๗๐๗,๘๐๐ บาท ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่สูญหายเต็มจำนวนตามราคาปัจจุบันเนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ยังไม่ได้ใช้งาน จึงขอด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๕๘ ที่ อ.๔๘๒/๒๕๕๘ และที่ อ.๔๘-๕๐/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีที่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดระบุแต่ชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตเพียงคนเดียวเป็นผู้ถูกกล่าวหา โดยมีได้ระบุชื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ถูกกล่าวหาด้วย อีกทั้ง ในชั้นให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ผู้บังคับบัญชาก็ให้ถ้อยคำในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริต อันเป็นการสอบสวนในฐานะพยานในเรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตเท่านั้น กรณีเช่นนี้ถือไม่ได้ว่าคณะกรรมการฯ ได้ให้โอกาสผู้บังคับบัญชาได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาว่าตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีดังกล่าว ซึ่งเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดกรณีของผู้บังคับบัญชาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้คำสั่งที่เรียกให้ผู้บังคับบัญชาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย



สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดศรีสะเกษได้รายงานให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่นาง ก. ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ โรงพยาบาลปรารักษ์ฯ ได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ทุจริตยกยอกเงินของโรงพยาบาลไปเป็นของตนเองและโอนเข้าบัญชีผู้อื่น ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยคำสั่งดังกล่าวระบุให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการสอบสวนนาง ก. ในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ในการสอบสวนคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการสอบปากคำพยานบุคคลรวมทั้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลและเป็นผู้บังคับบัญชานาง ก. แล้วได้จัดทำรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ จึงได้รายงานผลการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง ต่อมา กระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งความเห็นกลับมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลปรารักษ์ฯ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทั่วไปให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมีฐานะเป็นผู้มีอำนาจจลนลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็ค ไม่ตรวจสอบจำนวนเงินในต้นขั้วเช็ค และปลายเช็คว่าตรงกันหรือไม่ ตลอดจนไม่หาทางป้องกันการแก้ไขจำนวนเงินในเช็คดังกล่าว จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓,๕๙๒,๕๖๕.๙๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓,๕๙๒,๕๖๕.๙๐ บาท เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมทั้งข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดระบุแต่ชื่อนาง ก. เพียงผู้เดียวที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา คำสั่งดังกล่าวจึงมิได้กล่าวหาผู้ฟ้องคดีเป็น

ผู้กระทำการละเมิดด้วย อีกทั้ง ในชั้นให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ก็ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำไว้ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ก. เท่านั้น มิใช่ให้ถ้อยคำในฐานะที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการฯ เป็นแต่เพียงสอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานในเรื่องที่กล่าวหานาง ก. เท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานและโต้แย้งข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการในกรณีดังกล่าวด้วย กรณีจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดรายผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เนื่องจากกระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเมื่อการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีของผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๗ วรรคห้า^{๔๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดฯ ก็ไม่ทำให้กระบวนการสอบสวนซึ่งได้ดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วกลายเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๕๘ ที่ อ.๗๘๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๑๒๒๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

^{๔๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ



๓.๓ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

การดำเนินการแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบก่อนส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ต่อมาจะได้มีการส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบในภายหลัง แต่เมื่อกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งความเห็นและผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองทราบภายหลังจากสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นข้าราชการในสังกัดของกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำรงตำแหน่งนายตรวจศุลกากร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับรายงานจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่า มีผู้ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร อธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีหน้าที่ตรวจสอบใบขนสินค้าขาออก ตรวจสอบสินค้าให้ตรงใบขนสินค้า เปิดตรวจสินค้า และตรวจสอบสภาพคอนเทนเนอร์ ตลอดจนตรวจสอบลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะอนุญาตให้บรรจุสินค้าได้ตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับลงลายมือชื่อรับรองการตรวจปล่อยและการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ โดยไม่ได้ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ด้วยตนเอง เป็นเหตุให้บริษัท ก. กระทำการทุจริต จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ฝ่ายวินัย ส่วนวินัยและจริยธรรม สำนักบริหารและพัฒนาบุคคลได้พิจารณารายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้สำนักกฎหมายดำเนินการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ดำเนินการตามเสนอ ผู้อำนวยการสำนักบริหารและพัฒนาบุคคลจึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบ โดยให้ชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดี

ที่ ๓ ก็ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ดำเนินการตามเสนอ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อค่าสินไหมทดแทนความเสียหายมีจำนวนเกินกว่า ๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้อำนาจสั่งการ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่สำนักบริหารและพัฒนาบุคคลได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้ส่งสำนวนการสอบสวน และรายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลออกไปสู่ภายนอก โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งการวินิจฉัยสั่งการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

^{๔๕} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการข้ามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ และแม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบในภายหลัง แต่ก็เป็นที่การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งความเห็นและผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ภายหลังสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ดังนั้น กระบวนการในการออกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๕/๒๕๕๘)

การที่ผู้มีอำนาจสั่งการได้พิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตและผู้เกี่ยวข้องซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย อันเป็นกรณีที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒.๑ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แล้ว ต่อมากลับมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้เพียงร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย โดยไม่ได้รายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน ถือเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี ๖ สังกัดมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีการตรวจสอบพบว่ามีเงินขาดหายไปในระบบการยืมตรงจ่าย

จำนวน ๒,๘๖๑,๔๒๕.๙๙ บาท อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผลการสอบสวนปรากฏว่า นาย จ. ได้กระทำทุจริตยกยอกเงิน คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า นาย จ. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนเป็นเงิน ๒,๘๖๑,๔๒๕.๙๙ บาท และมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาย จ. ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เห็นควรให้ร่วมรับผิดชอบใช้เงินจำนวนเท่ากัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ จึงมีหนังสือส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้ส่งสำนวนการสอบสวนคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตและผู้เกี่ยวข้องซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้นาย จ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒,๘๖๑,๔๒๕.๙๙ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๑,๔๓๐,๗๑๒.๙๙ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ให้ นาย จ. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายเป็นเงิน ๒,๘๖๑,๔๒๕.๙๙ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา ร่วมรับผิดชอบในจำนวนเงินดังกล่าว โดยได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย อันเป็นไปตามข้อ ๒.๑ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามนัยของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เต็มจำนวนความเสียหาย โดยเห็นควรออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนเพียงร้อยละ ๕๐ ของความเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๑,๔๓๐,๗๑๒.๙๙ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรายงานความเห็นและสำนวนการสอบสวนในส่วนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๒.๑ ของประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ ๑๗ วรรคสอง



ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้ไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เพียงร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๔๓๐,๗๑๒.๙๙ บาท ซึ่งไม่เต็มจำนวนความเสียหาย โดยไม่ได้รายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑,๔๓๐,๗๑๒.๙๙ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๘/๒๕๕๘)

กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัด เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ จึงมีข้อสั่งการให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มตามจำนวนความเสียหาย กรณีดังกล่าวจึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ หนึ่งใน การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วย แม้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะมีมติในการประชุมพิจารณาลงโทษทางวินัยว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีเจตนาทุจริต แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด กำหนดให้การสอบสวนความรับผิดทางละเมิดต้องรับฟังความเห็นตามการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศจัดตั้งศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ และคณะกรรมการบริหารวิทยาเขต และศูนย์ให้ศึกษานอกมหาวิทยาลัย ณ อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี โดยแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นกรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการอำนวยการ และเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร

และมีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการบริหารจัดการโครงการศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จัดตั้งกองทุนเป็นการภายในเพื่อบริหารจัดการศูนย์การศึกษาดังกล่าว และมีการจัดพิธีเปิดอาคารศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งมีการจัดทำบัตรเชิญชวนผู้มีเกียรติเข้าร่วมพิธีและบริจาคเงิน มีผู้บริจาคเงินรวมทั้งสิ้น ๕๑,๗๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารโดยใช้ชื่อบัญชี ๓ คนรวมทั้งผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เบิกเงินบริจาคทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ย ๕๐ บาทไปหักกลบลบหนึ่กับค่าใช้จ่ายในพิธีเปิดที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปก่อนที่จะได้รับเงินบริจาคดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบวัสดุ ครุภัณฑ์ การเงินของศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบวัสดุฯ รายงานว่า ได้ตรวจพบเอกสารเกี่ยวกับเงินที่ได้รับบริจาค แต่ไม่พบสมุดบัญชีธนาคารและไม่มีการบินที่รายการดังกล่าวลงในสมุดบัญชีของศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ และได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๑,๗๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำละเมิดต่อทางราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ แล้ววินิจฉัยสั่งการว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ได้ยึดถือเงินบริจาคไว้จำนวน ๕๑,๗๐๐ บาท โดยมีได้นำเงินบริจาคพร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๕๐ บาท มามอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการจงใจนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๑,๗๕๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ความเสียหายมีสาเหตุมาจากการทุจริต และได้พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มตามจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ



ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง^{๕๖} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒^{๕๗} ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ หนึ่ง แม้กรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาเสียงข้างมากมีมติในการประชุมพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีว่าไม่มีเจตนาทุจริต ก็มีได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้การพิจารณาในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องรับฟังความเห็นตามการสอบวินัย ดังนั้น การดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเมื่อระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔ กำหนดว่า “เงินรายได้” หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่สถาบันได้รับนอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หมวด ๑ ประเภท และที่มาของเงินรายได้ ข้อ ๖ กำหนดว่า ประเภทเงินรายได้ ประกอบด้วย... ๖.๓ เงินทุนการศึกษา เงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค ข้อ ๗ กำหนดว่า ที่มาของเงินรายได้ประเภทต่าง ๆ... ๗.๓ เงินทุนการศึกษา เงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค ได้จากผู้บริจาคให้สถาบันเพื่อการศึกษาหรือเพื่อการอื่นตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ข้อ ๑๕ กำหนดว่า การหักเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายเพื่อการใด ๆ ก่อนนำส่งสถาบันจะกระทำมิได้... และข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า

^{๕๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ ๗๗ ๗๗

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๗๗ ๗๗

^{๕๗} ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘

๒. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

๒.๑ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๒.๒ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมีได้เกิดจากการทุจริต เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

เงินรายได้ที่หน่วยงานเป็นผู้จัดเก็บ... ถ้ามีรายรับเกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ให้นำส่งภายในวันนั้น หรือวันทำการถัดไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ออกบัตรเชิญบุคคลภายนอก เพื่อเข้าร่วมพิธีเปิดอาคารอำนวยการและศูนย์บริการการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี โดยระบุข้อความว่า ขอเชิญชวนร่วมสมทบกองทุนเพื่อการศึกษาและพัฒนาวิทยาเขตสุพรรณบุรี ย่อมทำให้ผู้เข้าร่วมงานเข้าใจว่าเป็นการบริจาคเงินเข้ากองทุนของศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี การบริจาคเงินของผู้ร่วมงานจึงเป็นการบริจาคให้ศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี เงินบริจาดดังกล่าวจึงเป็นรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๒)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๔ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงินฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อดำเนินการจัดตั้งกองทุนหรือจัดการตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบริจาดไว้ โดยไม่ได้นำเงินจำนวนดังกล่าวส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ได้นำเงินบริจาดดังกล่าวไปฝากธนาคารในนามของตนเอง และต่อมาได้นำเงินบริจาดดังกล่าวไปหักกลบลบหนี้กับค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปก่อนที่จะได้รับเงินบริจาดดังกล่าว จึงเป็นการจงใจหักเงินบริจาดดังกล่าวไปใช้ในกิจการที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามที่ระเบียบกำหนดให้มีการหักไว้ได้ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ และข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงินฯ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถนำเงินบริจาดดังกล่าวไปใช้ในการให้การศึกษาและการพัฒนาวิทยาเขตสุพรรณบุรีตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาดเงินดังกล่าวได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๕๑,๗๕๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๔/๒๕๕๘)

๓.๔ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

กรณีที่รับฟังได้ว่าหน่วยงานของรัฐผู้เสียหายไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังก่อนอายุความสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

^{๔๘} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๓ นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ



พ.ศ. ๒๕๓๙ สิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหกเดือน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว
หน่วยงานของรัฐชอบที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียน ศ.
เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๔
กรกฎาคม ๒๕๔๖ ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีผู้ฟ้องคดีเบียดบังเงินของทางราชการไป
โดยทุจริต และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี
ชดใช้เงินจำนวน ๔๖๘,๕๑๗.๗๔ บาท ตามการสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้เงิน
เพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ไว้แล้วอีก ๒๔,๖๘๔.๒๘ บาท รวมเป็นเงิน
จำนวน ๔๙๓,๒๐๑.๙๒ บาท ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยได้รับ
มอบหมายจากกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินทั้งสองฉบับ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้สั่งการ
ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีกับนาย พ. และ นาย ส.
ร่วมรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๔๖๘,๕๑๗.๖๔ บาท อย่างลูกหนี้ร่วม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์
แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน
คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสองคำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้เงินจำนวน
๔๖๗,๕๑๗.๖๔ บาท เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ และส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบ
ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖
อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน
ซึ่งอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

^{๔๙} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น
อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘
มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะครบสองปีในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ไม่น้อยกว่าหกเดือนตามข้อ ๑๗ วรรคห้าของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยอมรับว่าการแจ้งผลดังกล่าวส่งทางไปรษณีย์ธรรมดาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันว่าไม่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกรงว่าสิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความสองปี จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิด จำนวน ๔๖๘,๕๑๗.๖๔ บาท ตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ อันเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนหน้าวันดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะไม่ออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงเชื่อได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๖๘,๕๑๗.๖๔ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นอีก ๒๔,๖๘๔.๒๘ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๔๙๓,๒๐๑.๙๒ บาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้นาย พ. และนาย ส. ร่วมรับผิดชอบชำระหนี้กับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๙๓,๒๐๑.๙๒ บาท ในวันเดียวกันกับที่มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี จึงยังฟังมิได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเจตนาปกปิดเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชำระหนี้แต่เพียงผู้เดียว อีกทั้ง มาตรา ๒๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็บัญญัติในเรื่องลูกหนี้ร่วมไว้ว่า เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่ง สิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก ดังนั้น จึงไม่อาจรับฟังว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๒๔,๖๘๔.๒๘ บาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน **พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๑/๒๕๕๘)**

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง



กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีอำนาจออกหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระ และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายนำข้อเท็จจริงตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปฟ้องคดีต่อศาล ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายประสงค์จะสละการใช้สิทธิเรียกร้องตามคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไปใช้สิทธิทางศาลด้วยการฟ้องคดี ข้ออ้างตามคำสั่งเรียกให้ใช้เงินจึงหมดสิ้นไป หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจอ้างสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งอีกได้ มิฉะนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเลือกใช้สิทธิเรียกร้องได้ทั้งการฟ้องคดีต่อศาลและการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน แล้วแต่กรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ตน

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีมีการเบิกถอนเงินทุนการศึกษาไปโดยทุจริต ซึ่งกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่าเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สูญหายไปจากบัญชีเงินฝากของธนาคารจำนวน ๔ บัญชี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๙๑๙,๑๐๗.๓๕ บาท เกิดจากการทุจริตของนาง ก. และผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว จึงให้ชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการตามจำนวนที่แต่ละคนทุจริต โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๙๗,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เป็นโจทก์ ฟ้องผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส. ต่อศาลแรงงาน ภาค ๑ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๗/๒๕๕๐ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส. รับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาค่าประกัน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดี

กระทำละเมิด ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ซึ่งศาลแรงงาน ภาค ๑ ได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ คดีจึงถึงที่สุดแล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระและถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ดังเช่นในคดีนี้ ซึ่งการที่ศาลจะวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ และหากศาลได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทำละเมิดและวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามคำสั่งดังกล่าวได้ โดยผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิเสธว่า ไม่ได้ทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ระบุในคำสั่งได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ภาค ๑ โดยฟ้องผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส. ให้รับผิดชอบชดใช้เงินตามสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาค้ำประกัน ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๗/๒๕๕๐ โดยคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานเช่นเดียวกับคดีนี้ และศาลแรงงานภาค ๑ วินิจฉัยว่า พยานหลักฐานไม่พอฟังว่า ผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลแรงงาน ภาค ๑ จึงมีคำพิพากษายกฟ้อง และในคดีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ คดีดังกล่าวจึงถึงที่สุดแล้ว ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำข้อเท็จจริงตามคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ภาค ๑ ถือเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประสงค์จะสละการใช้สิทธิเรียกร้องตามคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบ

^{๕๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน



ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกลับไปใช้สิทธิทางศาลด้วยการฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ภาค ๑ ซึ่งเมื่อมีการฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งพิพาทตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลแรงงาน ภาค ๑ เห็นว่า พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิด และมีคำพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุดแล้ว ก่อนที่คดีนี้จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงถือได้ว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ ได้รับการวินิจฉัยโดยศาลแรงงาน ภาค ๑ อันเป็นองค์กรตุลาการแล้ว ข้ออ้างตามคำสั่งเรียกให้ใช้เงินที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดจึงหมดสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจอ้างสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งพิพาทได้ เพราะมีฉะนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเลือกใช้สิทธิเรียกร้องได้ทั้งการ ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลและการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน แล้วแต่กรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ตน พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๔/๒๕๕๘)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐ ที่เสียหายจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย จะเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือผู้จัดการมรดกหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เนื่องจากผู้จัดการมรดกหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปยังกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ สุราษฎร์ธานี ได้ตรวจพบการทุจริตการซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีไชยาของกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และหน่วยงานในสังกัดหลายแห่ง รวมทั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง ปรากฏว่า นาย จ. อดีตนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ถึงแก่ความตาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๓ ได้พิจารณารายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีค่าใช้จ่ายเกินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงสมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (งบ สปร.) และเงินงบประมาณ หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ งานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ ซึ่งการจัดสรรไม่เป็นไปตามขั้นตอน เป็นเหตุให้มีการส่งมอบยาและเวชภัณฑ์ที่มีค่าใช้จ่ายไม่ครบถ้วน คิดเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๒,๗๘๕,๑๒๑ บาท โดยในส่วนของนาย จ. ซึ่งเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังคงสมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (งบ สปร.) และเป็นผู้มีอำนาจลงนามอนุมัติการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีค่าใช้จ่าย ได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย รวมเป็นเงินที่ต้องรับผิดชอบใช้ทั้งสิ้นจำนวน ๘๔๐,๒๐๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่งและมีหนังสือแจ้งให้ทนายของนาย จ. รวมทั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทนายและผู้จัดการมรดกของนาย จ. ร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน นั้น โดยที่มาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท และมาตรา ๑๖๐๐ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากผู้จัดการมรดกหรือทายาท



ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตรา ๔^{๕๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างการสอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งว่า นาย จ. จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน ๔๖,๑๙๗.๖๗ บาท โดยได้ทำบันทึกรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามรับทราบบันทึกรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ และได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงสาธารณสุข ตามลำดับ เพื่อแจ้งผลรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบความเสียหายและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้แล้ว แต่ในระหว่างรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น นาย จ. ได้ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ กรณีดังกล่าวเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ได้รับทราบว่ามี นาย จ. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย และเห็นว่า นาย จ. ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้จัดการมรดกหรือทายาทของนาย จ. ต่อศาลภายในอายุความมรดกต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๔^{๕๒} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ทายาทของนาย จ. รวมทั้งผู้ฟ้องคดีร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวนเงิน ๘๔๐,๒๐๘ บาท ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ทายาทของนาย จ.

^{๕๑} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๒๔ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกัน ให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใด ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

รวมทั้งผู้ฟ้องคดีร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓๐๙/๒๕๕๘)

กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ จะต้องแยกพิจารณา เป็น ๒ ส่วน โดยส่วนแรก ส่วนที่เป็นสารบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข ที่ก่อให้เกิดสิทธิ หรือก่อให้เกิดความรับผิด ขอบเขตของสิทธิที่เกิด หรือขอบเขต ของความรับผิดที่เกิด เช่น ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม สิทธิไล่เบียด เป็นต้น ให้พิจารณา ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิด ส่วนที่สอง ส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ คือ ส่วนที่ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง เช่น การตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อสาระหรือขอบเขตของสิทธิ หรือความรับผิดของผู้กระทำละเมิด แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถนำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้สิทธิหรือใช้อำนาจเช่นนั้นมาใช้ได้ แม้ว่าการกระทำ ละเมิดจะได้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๖ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน สำนักงานสรรพากรเขตราชบุรีบูรณะ กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิด กรณีที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมมือกับผู้ทำบัญชีฉ้อโกงทรัพย์สินของห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ รายงานการสอบสวนและความเห็น ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการร่วมกับผู้เกี่ยวข้องอีกสามราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



จึงได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๗๑,๕๑๗ บาท ร่วมกับบุคคลดังกล่าวตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในทางละเมิดจะต้องเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการใด อันเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมีอำนาจ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลบังคับ จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน โดยส่วนแรก ส่วนที่เป็นสารบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิ หรือก่อให้เกิดความรับผิด ขอบเขตของสิทธิที่เกิด หรือขอบเขต ของความรับผิดที่เกิด เช่น ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม สิทธิไล่เบี้ย เป็นต้น ให้พิจารณาตาม หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน ขณะที่มีการกระทำละเมิด ส่วนที่สอง ส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ คือ ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณา ของผู้มีอำนาจสั่งการ เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้จะไม่มีผลกระทบต่อสาระหรือขอบเขต ของสิทธิ หรือความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถนำบทบัญญัติ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้สิทธิหรือใช้อำนาจเช่นว่านั้นมาใช้ได้ แม้ว่าการกระทำละเมิดจะได้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับก็ตาม เมื่อคดีนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและค่าน้ำ ประสิทธิภาพที่ราชการ โดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการ รับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทาง ให้เกิดการทุจริต ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำ ละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ และเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดในทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ส่วนนี้จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีบัญญัติ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

๓.๕.๑ การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

๑) กรณีเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งและรถส่วนกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้จัดหาโดยให้มีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ ซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดซื้อรถยนต์ที่มีคุณสมบัตินอกเหนือจากบัญชีราคามาตรฐานก็จะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นให้ชัดเจน และต้องทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทยก่อนดำเนินการจัดซื้อ ดังนั้น การที่หัวหน้างานการคลังของเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบเบื้องต้นในการจัดซื้อพัสดุได้เห็นชอบให้มีการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคาเหนือจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณโดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลความจำเป็นในการจัดซื้อรถยนต์เพื่อใช้ปฏิบัติภารกิจพิเศษและจำเป็นเร่งด่วน และมีได้ทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทยก่อน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ถือเป็น การกระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล



สรุปข้อเท็จจริง

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการคลัง สังกัดเทศบาลเมืองสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินในการจัดซื้อรถยนต์กระบะ ๔ ล้อ ๔ ประตู เครื่องยนต์ดีเซลมีกำลังไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี จำนวน ๑ คัน ในราคา ๕๕๙,๐๐๐ บาท ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ได้ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีข้อทักท้วงว่า การจัดซื้อรถยนต์ดังกล่าวมีราคาสูงกว่าราคามาตรฐานครุภัณฑ์เป็นเงิน ๖๙,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การจัดซื้อรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องการรถยนต์ที่มีคุณสมบัติ นอกเหนือจากบัญชีราคามาตรฐานก็ควรระบุเหตุผลความจำเป็นให้ชัดเจนตามระเบียบที่กำหนด ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๐๘๔๘ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคารอกเหนือจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ โดยมีได้ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงเป็นการจัดซื้อที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่เนื่องจากอุปกรณ์บางรายการมีประโยชน์อยู่บ้าง จึงให้รับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้างานการคลัง ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่ตรวจสอบเบื้องต้นในการจัดซื้อพัสดุ ได้ตรวจสอบและเห็นชอบให้มีการจัดซื้อได้ ทั้งที่การจัดซื้อไม่เป็นไปตามระเบียบ เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งและรถส่วนกลางขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๐๘๔๘ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ดังนี้ (๑) การจัดหารถยนต์สำหรับรถประจำตำแหน่ง และรถส่วนกลาง ให้จัดหาโดยให้มีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ (๒) กรณีการจัดหารถยนต์ประจำตำแหน่งหรือรถส่วนกลางที่มีขนาดกำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์แล้ว แต่มีราคาสูงกว่าในบัญชีราคามาตรฐาน ให้ดำเนินการได้โดยให้จัดหา

ตามราคาท้องถื่นนั้น ๆ หรือราคาที่เคยจัดหาอย่างประหยัด (๓) กรณีมีเหตุจำเป็นต้องจัดหารถยนต์ที่มีขนาดและราคาเกินเหนือจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ เพื่อใช้ปฏิบัติการกิจพิเศษที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย ตามความในข้อ ๔^๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ สำหรับรถยนต์กระบะ ๔ ล้อ ๔ ประตู เครื่องยนต์ดีเซลมีกำลังไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องการจัดซื้อนั้น ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์มีราคาพัสดุ ๔๙๐,๐๐๐ บาท ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความจำเป็นต้องใช้รถยนต์ที่มีคุณสมบัตินอกเหนือจากบัญชีราคามาตรฐาน ก็ควรระบุเหตุผลความจำเป็นตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๐๘๔๘ ให้ชัดเจน และต้องทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้พิจารณาอนุมัติก่อนดำเนินการจัดซื้อด้วย แต่เมื่อพิจารณาเอกสารบันทึกรายงานความต้องการจัดซื้อพัสดุและประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์แล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเหตุผลความจำเป็นในการจัดซื้อรถยนต์ เพื่อใช้ปฏิบัติการกิจพิเศษและจำเป็นเร่งด่วน แต่เป็นการจัดซื้อในกรณีปกติที่ต้องดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคาตามมาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ เมื่อการดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ดังกล่าวเป็นการจัดซื้อในราคาที่สูงกว่าบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ จำนวน ๖๙,๐๐๐ บาท โดยไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนมีการจัดซื้อ จึงเป็นการจัดซื้อรถยนต์โดยไม่ถูกต้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ประกอบกับการจัดซื้อครั้งนี้ผู้เสนอราคาได้เพิ่มอุปกรณ์เสริมเพิ่มเติมจากบันทึกรายงานความต้องการและประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหากตัดราคาอุปกรณ์เสริมดังกล่าวออกไปราคารถยนต์ที่จะจัดซื้อก็จะอยู่ในเกณฑ์บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีลงนามเสนออนุมัติให้มีการจัดซื้อรถยนต์ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

^๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบในวาระหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควรเพื่อทำหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหา



ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน โดยวินิจฉัยว่ามีอุปกรณ์บางรายการมีประโยชน์อยู่บ้างเพื่อความเป็นธรรมจึงให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานการคลังรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๒,๐๐๐ บาท ถือเป็นกรออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๒,๐๐๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๒/๒๕๕๘)

เจตนารมณ์ของมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยนั้น ก็เพื่อให้ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาตลอดจนข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งในกรณีที่ไม่เห็นด้วยได้อย่างถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ แม้คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาชดใช้เงินจะมีได้ระบุงถึงการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือว่ามีข้อบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่บ้าง แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเหตุบกพร่องดังกล่าวไม่ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งไม่เข้าใจข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาวินิจฉัยในการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินนั้น จนเป็นเหตุให้ไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งให้ชดใช้เงินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง จนเป็นเหตุให้

ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวทำการทุจริตยกเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไรก็ดี เมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีส่วนร่วมในการทำทุจริตด้วย ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ควรให้รับผิดในอัตราร้อยละ ๔๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๕ (จังหวัดสงขลา) มีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการตรวจสอบกรณีเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองหอยโข่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขาดบัญชีงวดปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า นาง ช. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่เอาไปเสียซึ่งเงินของผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๑,๒๘๙,๘๗๗.๖๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ผลการสอบสวนพบว่า นาง ช. เป็นผู้กระทำทุจริตแต่เพียงผู้เดียว จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน แต่เนื่องจากนาง ช. ได้นำเงินชดใช้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงคงได้รับความเสียหายจำนวน ๘๘๙,๘๗๗.๖๒ บาท และเนื่องจากเป็นกรณีทุจริตทางการเงิน ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหอยโข่งในขณะนั้น และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหอยโข่งซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวด้วย โดยให้นาง ช. รับผิดชอบชดใช้ในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายที่คงเหลือดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๕๓๓,๙๒๖.๕๗ บาท ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวนเดียวกัน เป็นเงินจำนวน ๑๗๖,๙๕๑.๐๕ บาท ส่วนที่คงเหลืออีกร้อยละ ๒๐ นั้น ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลองหอยโข่งแต่ละคนรับผิดชอบตามส่วนที่ตนดำรงตำแหน่ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไปยังกระทรวงการคลัง หลังจากนั้น กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีมีความเห็นให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๐ ของความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖๒๒,๙๑๔.๓๓ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาล



มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖๒๒,๙๑๔.๓๓ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงต้องจัดให้มีเหตุผลตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาตลอดจนข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้อิทธิคุณธรรมโต้แย้งคำสั่งในกรณีที่ไม่เห็นด้วยได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ทุจริตได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่คำสั่งดังกล่าวก็ได้รับรู้อย่างชัดเจนว่า ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๖๒๒,๙๑๔.๓๓ บาท โดยได้ยกบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงไว้ในคำสั่งแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีรับทราบกรณีเงินของผู้ถูกฟ้องคดีขาดบัญชีจากการทุจริตของนาง ช. มาโดยตลอด และได้มีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด รวมทั้งยังได้ลงนามรับทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว พร้อมทั้งมีความเห็นท้ายหนังสือดังกล่าวว่า เห็นควรพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป และต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ยังได้อุทธรณ์ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่องแนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งในประเด็นที่ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้องในส่วนของคุณลักษณะของคำสั่งทางปกครองอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจนไม่อาจใช้อิทธิคุณธรรมคำสั่งดังกล่าวได้ จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอแล้ว ดังนั้น แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีข้อบกพร่องในส่วนของคุณลักษณะของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อยู่บ้าง แต่เหตุดังกล่าว



ก็ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้พิจารณาวินิจฉัย ในการออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับช่วงเวลาที่นาง ช. ได้กระทำการทุจริตตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ทำให้นาง ช. อาศัยโอกาสดังกล่าวทำการทุจริตยกยอกเงินของผู้ถูกฟ้องคดีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่โดยที่พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ มีส่วนร่วมในการทำทุจริตกับนาง ช. หากแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ได้ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของนาง ช. ซึ่งเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม ของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายจำนวน ๘๘๙,๘๗๗.๖๒ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดี ควรรับผิดชอบเพียงร้อยละ ๔๐ ของความเสียหายดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๓๕๕,๙๕๑.๐๕ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่เรียก ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๓๕๕,๙๕๑.๐๕ บาท โดยให้มีผลนับแต่ วันออกคำสั่งดังกล่าว และหากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับชำระหนี้จากนาง ช. ได้เพียงใด ให้คืนเงินส่วนที่ ได้รับชำระไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งความรับผิดต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๒๖/๒๕๕๘)

นายตรวจศาลการมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุ สินค้าตามใบขนสินค้าขาออกตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยต้อง ทำการตรวจสอบสินค้าว่าตรงตามที่สำแดงไว้ในใบขนสินค้าขาออกและเอกสาร ประกอบการส่งออกหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ส่งออกนำสำเนาใบขนสินค้าขาออก ฉบับมุมสีน้ำเงินที่นายตรวจศาลการลงลายมือชื่อรับรองไว้มาเป็นหลักฐานสำคัญ



ในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากกรมศุลกากร ทั้งที่ไม่มีการส่งสินค้าออกไปจริง และกรมศุลกากรได้จ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามใบขนสินค้าขาออกนั้นไป กรณีจึงถือได้ว่านายตรวจศุลกากรละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรฯ อันเป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากกรมศุลกากร จนเกิดความเสียหายต่อทางราชการ การกระทำของนายตรวจศุลกากรดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทำละเมิดต่อกรมศุลกากร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการสังกัดกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในตำแหน่งนายตรวจศุลกากรมีหน้าที่ตรวจสอบความสมบูรณ์ของใบขนสินค้าขาออก และเอกสารประกอบใบขนสินค้าขาออก และตรวจสอบคอนเทนเนอร์ที่ใช้บรรจุสินค้าว่ามีสภาพอย่างไร เป็นตู้เปล่าหรือมีสินค้าบรรจุอยู่ แล้วจึงอนุญาตให้บรรจุสินค้าได้ เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ ได้รับรองการตรวจปล่อยสินค้าในใบขนสินค้าขาออกของบริษัทผู้ส่งออกหลายบริษัท ทั้งที่ไม่มีสินค้าของบริษัทผู้ส่งออกเหล่านั้น และต่อมาบริษัทผู้ส่งออกเหล่านั้นได้นำสำเนาใบขนสินค้าขาออกไปขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี และศุลกากรักษ์ผู้เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทุจริตของ บริษัท ฟ. เป็นจำนวนเงิน ๑๕,๗๗๖.๒๙ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายตรวจศุลกากร ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกเข้าคอนเทนเนอร์รายบริษัท ฟ. มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสินค้าของบริษัทดังกล่าวตามข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๑ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๔ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ และข้อ ๐๘ ๑๑ ๑๔ ของประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกเลขที่ ๐๒๑๑ ๒๐๑๐ ๑๒๘๘๔ ของบริษัท ฟ. แต่คณะกรรมการฯ ตรวจสอบไม่พบหลักฐานการส่งออก และได้มีการยื่นขอรับ



เงินชดเชยและได้มีการนำบัตรภาษีไปใช้ ทำให้รัฐเสียหายทั้งที่ไม่มี การส่งสินค้าออกไปต่างประเทศ แต่ได้แอบอ้างใช้หมายเลขคอนเทนเนอร์ของผู้ส่งออกรายอื่น เมื่อตรวจสอบกับบัญชีสินค้าสำหรับเรือ ที่ตัวแทนเรือได้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายพิธีการส่งออกของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้มาตรา ๕๑^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๕๖๙ แล้ว กลับไม่พบสินค้าตามที่ระบุไว้ในใบขนสินค้าขาออกและใบกำกับคอนเทนเนอร์แต่อย่างใด การที่บริษัทดังกล่าวได้นำสำเนาใบขนสินค้าขาออกที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับรองไว้ เป็นหลักฐานสำคัญในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามใบขนสินค้าขาออกให้แก่บริษัท ฟ. กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายตรวจศุลกากรผู้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกเข้าคอนเทนเนอร์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรฯ ข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๑ และข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ จนเป็นเหตุให้ผู้ส่งออกอาศัยเอกสารจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมาใช้ในการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ ๐๘ ๐๕ ๐๕ ของประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรฯ ประกอบกับคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออก ที่ ๑๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๐ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ถือเป็นสาเหตุเบื้องต้นที่ทำให้ผู้ทุจริตรัฐช่องทางในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรจนเกิดความเสียหายต่อทางราชการ การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขณะเกิดเหตุคดีนี้ ปริมาณการส่งออกสินค้าของผู้ส่งออกสินค้าโดยรวมมีจำนวนมาก แต่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกมีจำนวนน้อย จึงใช้วิธีการสุ่มตรวจสินค้าจากผู้ส่งออกบางราย โดยอธิบดีกรมศุลกากรได้มีคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๒๓๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ กำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจปล่อย การบรรจุ การขนส่งและการบรรจุสินค้าที่ส่งออกทางเรือด้วยระบบคอนเทนเนอร์ขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้สินค้าทุกประเภทที่บรรจุและส่งออกทางเรือด้วยระบบคอนเทนเนอร์ได้รับการยกเว้นการตรวจปล่อยและควบคุม

^{๕๔} พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๕๖๙

มาตรา ๕๑ ให้นำเรือทุกลำซึ่งบันทุกสินค้าขาออก ยื่นฤาจัดให้ตัวแทนยื่นบัญชีสินค้าสำหรับเรือ ซึ่งต้องมีรายละเอียดแห่งสินค้าตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อสินค้าขาออกของศุลกากรนั้น ต่อศุลกสถานภายในหกวันเต็มนับแต่วันที่ได้ออกใบปล่อยเรือขาออกให้ บัญชีสินค้าสำหรับเรือนี้ให้ทำเป็นสองฉบับมีข้อความต้องกัน และต้องมีใบรับรองสินค้าตามแบบที่กำหนดไว้ในแบบ ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ติดไปด้วย



การบรรจุ เว้นแต่กรณีผู้ส่งของออกร้องขอให้ทำการตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้า หรือพนักงานศุลกากรประจำสำนักสืบสวนและปราบปราม หรือประจำหน่วยป้องกัน และปราบปรามของด่านศุลกากรหรือสำนักงานศุลกากรภาค ทำการเปิดตรวจเนื่องจากมีเหตุ อันควรสงสัย หรือสุ่มตรวจสอบตามหลักการบริหารความเสี่ยง กรณีจึงเชื่อได้ว่าปัญหาที่ทำให้ เกิดช่องทางทุจริตในการขอรับเงินชดเชยภาษีอากรส่วนหนึ่งมาจากปริมาณงานที่มากแต่อัตรา เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ โดยผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องวางระบบ ตรวจสอบให้รัดกุมยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการตรวจสอบและป้องปรามมิให้มีการสำแดงเท็จหรือยื่นคำขอ ชดเชยค่าภาษีอากรอันเป็นเท็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงระบบการดำเนินงาน โดยรวมได้ เมื่อการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ได้ จัดสรรกำลังเจ้าหน้าที่ทั้งศุลกากรและศุลกากรักษ์ให้มีจำนวนมากพอกับปริมาณงานการตรวจปล่อย สินค้าส่งออกที่บรรจุเข้าคอนเทนเนอร์ที่เพิ่มขึ้น อันเป็นความบกพร่องของระบบการดำเนินงาน ของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องและระบบงาน ของผู้ถูกฟ้องคดีออกจากค่าเสียหายในส่วนของนายตรวจศุลกากรและศุลกากรักษ์ โดยให้หักส่วน ความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด และเมื่อพิจารณาถึง อำนาจหน้าที่และสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบ โดยตรงในการตรวจสินค้าและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ดังนั้น สัดส่วน แห่งความรับผิดตามความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดในกรณีดังกล่าว นายตรวจศุลกากร จึงมีมากกว่าศุลกากรักษ์ โดยเห็นว่านายตรวจศุลกากรจะต้องรับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของจำนวน ค่าเสียหายหลังจากหักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้หักส่วน แห่งความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของตนออกจากจำนวนค่าเสียหาย ที่นายตรวจศุลกากรผู้ทำหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์จากการ กระทำละเมิดในคดีนี้ โดยให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายตรวจศุลกากรรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๗๐ ของมูลค่าความเสียหายเป็นเงินจำนวนเงิน ๑๕,๗๗๖.๒๙ บาท จึงไม่ถูกต้องเหมาะสม และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดี มีจำนวน ๒๒,๕๓๖.๖๑ บาท หักส่วนแห่งความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดี อัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายตามใบขนสินค้าขาออกนับดังกล่าว และกำหนดสัดส่วนความรับผิดให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของค่าเสียหายดังกล่าวหลังจากหักความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดี จึงต้องรับผิดเป็นเงินจำนวน ๗,๘๘๗.๘๒ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงิน ๑๕,๗๗๖.๒๙ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๗,๘๘๗.๘๒ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๘/๒๕๕๘)

การที่ผู้รับจ้างก่อสร้างลักลอบขุดดินในที่ราชพัสดุนอกบริเวณที่ก่อสร้างจนเป็นหลุมขนาดใหญ่เพื่อนำดินดังกล่าวมาใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งไม่เป็นไปตามสัญญา เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการนั้น ในการขุดดินดังกล่าว ผู้รับจ้างจะต้องใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่และใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการ หากผู้ควบคุมงานตรวจและคุมงาน ณ สถานที่ก่อสร้างและรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกวันตามข้อ ๗๓ (๑) และ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมเห็นความผิดปกติในการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ควบคุมงานมิได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ควบคุมงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธา ๗ สังกัดกรมการขนส่งทางอากาศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างต่อเติมความยาวทางวิ่งขนาด ๔๕ x ๕๐๐ เมตร ฯลฯ ที่ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีบริษัท ช. เป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการดังกล่าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีผู้ร้องเรียนว่า มีการลักลอบขุดดินในที่ราชพัสดุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงไปยังกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ต่อมา กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า บริษัท ช. ได้ลักลอบขุดดินในพื้นที่บริเวณหัวทางวิ่ง ๐๔ ของท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานีไปใช้ในการก่อสร้างต่อเติมความยาวทางวิ่งซึ่งไม่เป็นไปตามสัญญา ทำให้เกิดความเสียหายแก่ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานีเป็นเงิน ๒,๐๗๔,๔๒๐ บาท และมีเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานเกี่ยวข้องในช่วงเวลาที่มีการลักลอบขุดดินจำนวน ๓ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี โดยให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๒,๐๗๔,๔๒๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๖๖๖,๘๗๘ บาท โดยแบ่งส่วนรับผิดชอบส่วนละเท่า ๆ กันคนละ ๖๖๒,๓๒๖ บาท จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๖๒,๓๒๖ บาท ให้แก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดี



มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามผลการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงว่า บริษัท ช. ผู้รับจ้าง ขุดดินบริเวณท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี แล้วนำไปใช้ในการก่อสร้างตามที่มีการร้องเรียนจริง แม้บริเวณที่มีการขุดดินนั้นจะไม่ได้อยู่ในบริเวณที่ทำการก่อสร้างตามสัญญาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานย่อมต้องมีหน้าที่ตรวจและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ถ้าผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามก็สั่งให้หยุดงานนั้นเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด แล้วแต่กรณี และให้รายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทันที รวมทั้งผู้ฟ้องคดีต้องจัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๗๓ (๑) และ (๓)^{๕๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่บริษัท ช. ลักลอบขุดดินบริเวณที่อยู่ห่างไปจากทางซ้ายหัวทางวิ่ง ๐๔ ของท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี ประมาณ ๒๐๐ เมตร มีลักษณะเป็นบ่อน้ำขนาดใหญ่ และมีเนื้อดินที่ถูกขุดไปประมาณ ๑๙,๕๗๐ ลูกบาศก์เมตร จำเป็นต้องมีการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่และใช้ระยะเวลาพอสมควรในการขุดดินดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีตรวจและคุมงาน ณ สถานที่ก่อสร้างทุกวันย่อมเห็นความผิดปกติในการปฏิบัติงานของบริษัทผู้รับจ้าง และจะต้องรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจำต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๘ กับมาตรา ๑๐

^{๕๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๗๓ ผู้ควบคุมงานมีหน้าที่ ดังนี้

(๑) ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ ทุกวัน ให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ โดยสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และตามหลักวิชาช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ถ้าผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามก็สั่งให้หยุดงานนั้นเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไว้ก่อน จนกว่าผู้รับจ้างจะยอมปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามคำสั่ง และให้รายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทันที

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานอย่างน้อย ๒ ฉบับ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์และเก็บรักษาไว้เพื่อมอบให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุเมื่อเสร็จงานแต่ละงวด โดยถือว่าเป็นเอกสารสำคัญของทางราชการเพื่อประกอบการตรวจสอบของผู้มีหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ



แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกอีก ๒ คน ในฐานะผู้ควบคุมงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๙๐ ของค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๑,๘๖๖,๘๗๘ บาท โดยแบ่งส่วนความรับผิดเท่า ๆ กัน คนละ ๖๒๒,๓๒๖ บาท นั้น ถูกต้องเหมาะสมแก่กรณีแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๖๒๒,๓๒๖ บาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๗๓/๒๕๕๘)

เงินที่ผู้บริจาคได้บริจาคให้แก่สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา เพื่อการศึกษาและการพัฒนาสถาบัน ถือเป็นเงินรายได้ของสถาบันตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับ ข้อ ๔ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหาร งบประมาณและการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดห้ามมิให้ หักเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายเพื่อการใด ๆ ก่อนนำส่งสถาบัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี รับเงินบริจาคไว้ แต่ไม่ได้นำส่งเงินให้มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา กลับนำเงิน ดังกล่าวไปหักกลบลบหนี้กับค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจหักเงินบริจาค ไปใช้ในกิจการที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นตามที่ระเบียบกำหนดให้มีการหักไว้ได้ อันเป็นการ ไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาที่ไม่สามารถนำเงินบริจาค ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อมหาวิทยาลัย ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงชอบด้วยกฎหมาย

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๔/๒๕๕๘ หน้า ๖๔-๖๗

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ และเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ต่างก็กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคากลางให้ใช้ราคาค่าวัสดุของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้มีการประกาศเป็นรายเดือน ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการกำหนด ราคากลาง และผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นย่อมต้องทราบว่า ราคาค่าวัสดุที่นำมาคำนวณ ราคากลางจะต้องเป็นราคาค่าวัสดุที่ได้ประกาศใช้ และต้องเป็นราคาที่เป็นปัจจุบัน ในการคำนวณราคากลาง ซึ่งหมายถึงราคาค่าวัสดุเดือนก่อนประกาศสอบราคา ดังนั้น



การที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดค่างานต้นทุนโดยใช้ราคาท้องถื่นซึ่งได้ทำกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยอ้างว่าได้กำหนดไปก่อนที่จะได้รับทราบหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการกำหนดราคากลางที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย คณะกรรมการกำหนดราคากลางและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่เกี่ยวข้องจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เคยดำรงตำแหน่งเทศมนตรีตำบลพระสมุทรเจดีย์ และได้รับการแทนนายเทศมนตรีตำบลพระสมุทรเจดีย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในตำบลปากคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๕ โครงการ ซึ่งต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๓ ได้มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประจำปีงบประมาณดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า การกำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กทั้ง ๕ โครงการดังกล่าวนั้นไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางของโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กจำนวน ๕ โครงการไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้ราคากลางของโครงการสูงกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเสียค่าจ้างก่อสร้างสูงกว่าความเป็นจริง พฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางและผู้เกี่ยวข้องเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นาย ว. และนาย ก. ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในตำบลปากคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๕ โครงการ โดยในการดำเนินงานโครงการก่อสร้างดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอยธนาคาร ซอยวัดแค ซอยบัญญัติ และซอยโกเบ รวม ๔ โครงการ ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นประธานกรรมการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นกรรมการ และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายแยกถนนสุขสวัสดิ์-เข้าองค์พระสมุทรเจดีย์ ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นประธานกรรมการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และนาย ก. เป็นกรรมการ ซึ่งราคากลางงานก่อสร้าง ประกอบด้วย ๒ ส่วน ได้แก่ ค่างานต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้าง โดยคณะกรรมการควบคุมราคากลางได้จัดทำไว้ในรูปของตาราง Factor F ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กทั้ง ๕ โครงการ ได้ทำการกำหนดราคากลาง กรณีคำนวณต้นทุนโดยใช้ราคาท้องถิ่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ อ้างว่าได้ทำกันมาเป็นเวลานานแล้ว และได้นำตาราง Factor F ที่มีเงินประกันผลงานหักร้อยละ ๕ มาใช้คำนวณราคากลาง นั้น เห็นว่า กรณีคำนวณต้นทุนทั้ง ๕ โครงการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ อ้างว่าเป็นการกำหนดโดยใช้ราคาท้องถิ่นที่ได้ทำกันมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคากลาง โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าหน้าที่คำนวณราคากลางใช้ข้อมูลราคาวัสดุก่อสร้างที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์จัดทำและเผยแพร่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ได้กำหนดให้มีการกำหนดราคากลางในการก่อสร้างที่เป็นจริงปัจจุบันไว้ใช้ในการตรวจสอบการแข่งขันราคา โดยให้กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงที่เกี่ยวข้องปรับปรุงและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับราคาสินค้าต่าง ๆ เพื่อนำมาคำนวณราคากลางให้ตรงหรือใกล้เคียงกับราคาที่เป็นจริง นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางมีหน้าที่กำหนดราคากลางของงานที่จะดำเนินการก่อสร้าง เพื่อให้เป็นราคาที่ใกล้เคียงมากที่สุดกับราคาในท้องตลาดโดยทั่วไป และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางโดยให้ผู้ประมาณราคากลางควรประมาณราคาให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในขณะที่ประมาณราคามากที่สุด และค่าวัสดุส่วนกลาง ใช้ราคากรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ส่วนภูมิภาค ใช้ราคาสำนักงานพาณิชย์จังหวัด กรณีเป็นวัสดุที่กรมการค้าภายในหรือพาณิชย์จังหวัดมิได้กำหนดราคาไว้ ให้ใช้ราคาสืบเอง เห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่างกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคากลาง ให้ใช้ราคา



ค่าวัสดุของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งราคาค่าวัสดุดังกล่าวกระทรวงพาณิชย์ได้มีการประกาศเป็นรายเดือน ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางและผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นย่อมต้องทราบอยู่แล้วว่าราคาค่าวัสดุที่นำมาคำนวณราคากลางจะต้องเป็นราคาค่าวัสดุที่ได้ประกาศใช้และต้องเป็นราคาที่เป็นปัจจุบันในขณะคำนวณราคากลาง ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับราคาค่าวัสดุเดือนก่อนประกาศสอบราคา ดังนั้น แม้คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางไปก่อนที่จะได้รับทราบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก็ตาม แต่คณะกรรมการกำหนดราคากลางก็ยังคงถือปฏิบัติในการกำหนดราคากลางให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลใช้บังคับในขณะคำนวณราคากลาง คือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ โดยจะต้องใช้ราคาค่าวัสดุของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่ทำกรคำนวณราคากลาง และเมื่อการกำหนดราคากลางเป็นขั้นตอนก่อนการอนุมัติจัดจ้างและการประกาศสอบราคา จึงไม่อาจนำราคาค่าวัสดุขณะที่ตั้งหรือของประมาณมาคำนวณราคากลางได้ แต่จะต้องใช้ราคาปัจจุบัน ซึ่งก็คือราคาค่าวัสดุเดือนก่อนประกาศสอบราคามาใช้ในการคำนวณราคากลาง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ ซึ่งได้เปรียบเทียบราคากลางค่าวัสดุของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับราคาวัสดุของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าเดือนก่อนประกาศสอบราคาต่อหน่วย พบว่าราคากลางค่าวัสดุของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีราคาสูงกว่าราคาวัสดุของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าเดือนก่อนประกาศสอบราคา โดยมีค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้สูงกว่าความเป็นจริงเป็นเงินจำนวน ๖๙,๔๔๐ บาท เมื่อรวมกับราคากลางค่าวัสดุรายการอื่น ๆ ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาวัสดุของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าเดือนก่อนประกาศสอบราคา และการนำราคาค่ากระสอบบ่มคอนกรีตมารวมตั้งเป็นค่าวัสดุ และการใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๖๖๗ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ โดยค่า Factor F ที่ถูกต้องคือ ๑.๓๖๓๕ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายต้องจ่ายค่าจ้างก่อสร้างสูงไปเป็นเงิน ๒๓๘,๖๒๘.๙๔ บาท โดยแยกเป็นกรณีโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอยธนาคาร ซอยวัดแค ซอยบัญชา และซอยโกเบ รวม ๔ โครงการ ซึ่งมีค่าก่อสร้างสูงกว่าความเป็นจริงเป็นเงิน ๒๐๑,๗๓๔.๙๕ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติจัดจ้าง และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้เสนอต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายดังกล่าว เป็นเงินคนละ ๒๐,๑๗๓.๔๙ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกำหนดราคากลาง ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายดังกล่าว โดยรับผิดชอบเท่า ๆ กัน เป็นเงินคนละ ๕๓,๗๙๕.๙๙ บาท และสำหรับกรณีโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายแยกถนนสุขสวัสดิ์-

เข้าองค์พระสมุทรเจดีย์ ซึ่งมีค่าก่อสร้างสูงกว่าความเป็นจริงเป็นเงิน ๓๖,๘๙๓.๙๙ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้เสนอขออนุมัติจัดจ้างต่อนาย ว. นายกเทศมนตรีตำบลพระสมุทรเจดีย์ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราคนละร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเงินคนละ ๓,๖๘๙.๔๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และนาย ก. ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกำหนดราคากลางต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายดังกล่าว โดยรับผิดชอบเท่า ๆ กัน เป็นเงินคนละ ๙,๘๓๙.๔๐ บาท ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวเป็นไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๘-๙๙/๒๕๕๙)

การที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดบึงกาฬจ่ายเงินเป็นค่าจ้างจัดทำป้ายผ้าไว้นิลประชาสัมพันธ์ ที่มีข้อความเพียงว่า พุดน้่ม ย้่มหวาน บริการดี สืบสานปีใหม่ไทย ห่วงใยพี่น้องชาวสกล โดยมีชื่อ ตำแหน่ง และรูปภาพของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่มีข้อความหรือรูปภาพที่สามารถสื่อหรือบ่งบอกให้เห็นถึงกิจกรรมโครงการจัดงานประเพณีสงกรานต์อันไม่อาจถือได้ว่าเป็นกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ป้ายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดว่า ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการกระทำด้วยความจงใจและก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๖ จังหวัดอุดรธานี ได้ตรวจสอบงบการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พบว่า มีการเบิกจ่ายเงินโดยมิชอบด้วยระเบียบหรือหนังสือสั่งการ เป็นค่าจ้างจัดทำป้ายผ้าไว้นิลประชาสัมพันธ์ จำนวน ๓ ผืน ที่มีข้อความว่า พุดน้่ม ย้่มหวาน บริการดี สืบสานปีใหม่ไทย ห่วงใยพี่น้องชาวสกล พร้อมชื่อ ตำแหน่ง และรูปภาพของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในลักษณะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในกรณีดังกล่าว และรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า รูปแบบและข้อความของป้ายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นลักษณะ



การประชาสัมพันธ์ตนเองของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครในขณะนั้น เป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิด เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินเต็มจำนวน ความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เบิกจ่ายเงินเป็นค่าจ้างจัดทำป้ายผ้าไว้นิลประชาสัมพันธ์ ที่มีข้อความเพียงว่า พุดนั้ม ยิ้มหวาน บริการดี สืบสานปีใหม่ของไทย ห่วงใยพี่น้องชาวสกล โดยมีชื่อผู้ฟ้องคดีระบุตำแหน่งนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนคร และมีรูปภาพของผู้ฟ้องคดีประกอบเท่านั้น แต่ไม่มีข้อความแสดงถึงรูปแบบ ของงานและกำหนดระยะเวลาการจัดงาน ทั้งภาพที่ปรากฏบนป้ายมีเพียงภาพผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีภาพ ของกิจกรรมที่สามารถสื่อหรือบ่งบอกให้เห็นถึงกิจกรรมโครงการจัดงานประเพณีสงกรานต์ สืบสานวัฒนธรรมไทย กราบไหว้ผู้สูงอายุ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงไม่อาจถือว่าเป็นกิจการ ภายใต้งบประมาณการดำเนินงานตาม มาตรา ๔๕^{๕๖} ประกอบมาตรา ๓๙^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อป้ายประชาสัมพันธ์ปรากฏข้อความดังกล่าวและ รูปภาพผู้ฟ้องคดีพร้อมตำแหน่ง ป้ายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ตัวผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๙๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดว่า การจัดทำงบประมาณ

^{๕๖} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายใต้งบประมาณการดำเนินงานของส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

๑. ชลช

๑. ชลช

(๗) ทวี) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

๑. ชลช

๑. ชลช

^{๕๗} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๓๙ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑. ชลช

๑. ชลช



ตามแผนงานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นหรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความจงใจและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๕/๒๕๕๙)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเนื่องจากได้รับงานที่ว่าจ้างไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญา และข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างรับช่วงงานก่อสร้างจากผู้รับจ้างมาดำเนินการด้วยตนเอง การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ทำการตรวจสอบรายละเอียดของรูปแบบและรายการรายละเอียดแห่งสัญญาจ้าง ก่อนที่จะรับมอบงานก่อสร้าง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเป็นการทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการในการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลย่านยาว (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้จัดทำโครงการก่อสร้างถนน ค.ส.ล. บ้านวัดหงษ์ หมู่ที่ ๗ ตำบลย่านยาว อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร และได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลย่านยาว เป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลย่านยาว ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้าง ต่อมา หลังจากคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับมอบงานจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้มีการร้องเรียนว่าการก่อสร้างถนนดังกล่าวไม่เป็นไปตามแบบแปลนการก่อสร้างและรายการตามสัญญาจ้าง นายอำเภอเมืองพิจิตร



จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบชุดเจาะถนนที่พิพาท ผลการชุดเจาะพบข้อบกพร่องไม่เป็นไปตามแบบแปลน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการฯ ได้สอบสวนและรายงาน ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหน้าที่ตรวจการปฏิบัติงานการก่อสร้างและตรวจรับการจ้างให้เป็นไปตามรูปแบบและรายการรายละเอียดแห่งสัญญาจ้าง ได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๐,๖๐๓ บาท เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดเป็นเงิน ๓๓,๑๘๐.๙๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายทั้งหมด เป็นเงินคนละ ๑๑,๐๖๐.๓๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏจากการสอบข้อเท็จจริงและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า ช่างผู้ควบคุมงานและหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้รับจ้างก่อสร้างได้ให้ถ้อยคำ ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับช่วงงานก่อสร้างถนนที่พิพาทจากผู้รับจ้างมาดำเนินการด้วยตนเอง และเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการก่อสร้างใช้วัสดุไม่ถูกต้องครบถ้วนตามแบบแปลนการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ทำการตรวจสอบรายละเอียดของรูปแบบและรายการรายละเอียดแห่งสัญญาจ้าง ก่อนที่จะรับมอบงานก่อสร้าง ทำให้ทางราชการเสียหาย อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔๘ (๑) (๒) (๔) วรรคสอง และ (๕)^{๔๘}

^{๔๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔๘ คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงาน หรือพักงานของผู้ควบคุมงานแล้วรายงานประธานกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(๒) การดำเนินการตาม (๑) ในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณีเห็นว่าตามหลักวิชาการช่างไม่น่าจะเป็นไปได้ให้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่าง เพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔)

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานประธานกรรมการบริหารผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการ แล้วแต่กรณี

(๕) ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงาน โดยทำความเห็นแย้งไว้ ให้เสนอประธานกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าประธานกรรมการบริหารสั่งการให้ตรวจรับงานจ้างนั้นไว้ จึงจะดำเนินการตาม (๔)

ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการในการตรวจการจ้างงานก่อสร้างโครงการพิพาทดังกล่าว ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากได้รับงานที่ว่าจ้างไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญา ถือเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการตรวจการจ้างต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหาย เป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงิน จึงชอบด้วยกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๙/๒๕๕๙)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับมอบอำนาจให้อนุมัติเบิกจ่ายเงินเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ โดยหากมีกรณีหรือเรื่องใดที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่สมควรรายงานให้ผู้มอบอำนาจทราบ ให้รายงานให้ผู้มอบอำนาจทราบด้วยการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ดำเนินการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินในลักษณะที่อาจจะขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบซึ่งยังไม่เคยมีการดำเนินการในลักษณะนั้น และมีได้หาหรือรายงานให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาก่อน แต่กลับเร่งรีบอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ทั้งที่มีใช้กรณีเร่งด่วน เมื่อความปรากฏในเวลาต่อมาว่า การอนุมัติเบิกจ่ายดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่กฎหมายหรือระเบียบของส่วนราชการกำหนดไว้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อส่วนราชการ ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว หากผู้รับมอบอำนาจใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นสักเพียงเล็กน้อย ก็จะไม่เกิดความเสียหายขึ้น แต่ผู้รับมอบอำนาจหาได้ใช้เพียงพอไม่ การกระทำของผู้รับมอบอำนาจจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์และคณบดีคณะแพทยศาสตร์ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๗ และรองคณบดีคณะแพทยศาสตร์ ฝ่ายงานคลัง ในสังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)



ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลได้จัดสรรเงินรางวัลให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อจ่ายให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำ เนื่องจากคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้รับการรับรองคุณภาพการศึกษาจากทบวงมหาวิทยาลัย และโรงพยาบาลมหาราชเชียงใหม่ได้ผ่านการรับรองคุณภาพเป็นโรงพยาบาลของโรงเรียนแพทย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ลูกจ้างชั่วคราวของคณะแพทยศาสตร์มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของโรงพยาบาลเพื่อความเป็นธรรมและความเสมอภาค ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงเสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขออนุมัติในหลักการจ่ายเงินรางวัลที่ได้รับให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เห็นชอบด้วย จึงอนุมัติในหลักการและได้มีการอนุมัติจ่ายเงินแก่ลูกจ้างชั่วคราวเป็นเงิน ๒,๕๕๔,๘๐๐ บาท ต่อมา อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวและให้คณะแพทยศาสตร์เรียกเงินจากลูกจ้างชั่วคราวคืน และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หลังจากนั้น คณะกรรมการได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าการอนุมัติให้จ่ายเงินแก่ลูกจ้างชั่วคราวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดประเภทรายจ่าย รายการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย (ค่าใช้จ่ายลักษณะพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ) ประกอบกับนาง ม. หัวหน้างานคลังคณะแพทยศาสตร์ ได้เคยเสนอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หรือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าไม่ต้องสอบถาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุกรายก็ดี เนื่องจากมีลูกจ้างชั่วคราวได้นำเงินมาคืนจำนวน ๑๔,๘๑๘ บาท จึงเหลือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบจำนวน ๒,๕๖๙,๙๘๒ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบคนละส่วนเท่า ๆ กัน คือคนละ ๑,๒๘๔,๙๙๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นพ้องด้วย จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คนละ ๑,๒๘๔,๙๙๑ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๑๐ ของระเบียบมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยเงินบำรุงโรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้อธิการบดีอาจมอบอำนาจให้คณบดีคณะแพทยศาสตร์และบุคลากรใดเป็นผู้สั่งจ่ายเงินสั่งซื้อ สั่งจ้างและก่อนนี้ผูกพันตามความจำเป็นและความเหมาะสมก็ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบอำนาจให้คณบดีปฏิบัติราชการแทนในการอนุมัติจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๒ ของคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ ๒๕๕๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคณบดีคณะแพทยศาสตร์จึงมีอำนาจอนุมัติ

สั่งจ่ายเงินตามที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ แต่ข้อ ๕ ของคำสั่งมหาวิทยาลัย เชียงใหม่ดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเคร่งครัด หากมีกรณีหรือเรื่องใดที่พิจารณา แล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมควรรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ให้รายงานให้ทราบด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงินได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น เมื่อข้อ ๓ ของประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดประเภทรายจ่าย รายการ และเงื่อนไข การจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย (ค่าใช้จ่ายลักษณะพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ) กำหนดให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายลักษณะพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการตามประเภท รายจ่ายที่กำหนด ดังนี้ ๓.๑.๗ ค่าของรางวัล ของขวัญ เงินรางวัล ซึ่งคำว่า เงินรางวัล ย่อมหมายถึง เงินรางวัลตอบแทนในลักษณะเดียวกันกับเงินรางวัลหรือของขวัญอันเป็นการให้ของหรือ เงินรางวัลจากการแข่งขัน การประกวดหรือทำกิจกรรมใดเป็นครั้งคราว มิได้หมายความรวมถึง การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกคนในลักษณะค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับเงินรางวัล ประจำปีหรือโบนัสเพื่อตอบแทนผลสัมฤทธิ์ของงานแต่อย่างใด และเมื่อการดำเนินการอนุมัติ ให้เบิกจ่ายเงินในลักษณะนี้ไม่มีมติของของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยดำเนินการมาก่อน ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงควรหารือหรือรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาก่อน ไม่สมควรที่จะเร่งรีบอนุมัติให้ เบิกจ่ายเงินจำนวนมาก ทั้งที่มีใช้กรณีเร่งด่วน ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้เพียงเล็กน้อยก็จะไม่เกิดความเสียหายขึ้น แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หาใช้ให้เพียงพอไม่จึงฟังได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอนุมัติจ่ายเงินรางวัลให้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว เนื่องจากเจตนาให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว เพราะลูกจ้างชั่วคราวมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพของโรงพยาบาล จนได้รับการรับรองคุณภาพจากสถาบันพัฒนาคุณภาพโรงพยาบาล ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เชื่อว่าการอนุมัติจ่ายเงินรางวัลดังกล่าวสามารถกระทำได้ตามประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดรายจ่าย รายการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย (ค่าใช้จ่าย ลักษณะพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ) อีกทั้ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลแก่ลูกจ้างชั่วคราวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีสิทธิเรียกติดตาม เอาคืนและใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีฟ้องร้อง ต่อศาลแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องในการติดตามเงินดังกล่าวคืน เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม แห่งกรณีแล้ว จึงเห็นสมควรให้ลดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบร้อยละ ๗๐



ของค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดเป็นเงิน ๗๗๐,๙๙๔.๖๐ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รับผิดคนละส่วนเท่า ๆ กัน ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้ค่าสินไหมเกินกว่าคนละ ๓๘๕,๔๙๗.๓๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่เกินกว่าความรับผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๒/๒๕๕๙)

การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็นควรแจ้งผู้เสนอราคา ต่ำสุดรายถัดไป เนื่องจากเห็นว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่า ไม่อาจดำเนินการตามสัญญาได้ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องให้โอกาส ผู้เสนอราคาต่ำสุดชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อน อันเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การสอบราคาจ้างที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา มิได้ดำเนินการดังกล่าว ผู้มีอำนาจสั่งจ้างชอบที่จะสั่งการให้คณะกรรมการเปิดซอง สอบราคาดำเนินการเช่นนั้น การที่ผู้มีอำนาจสั่งจ้างอนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุด รายถัดไปตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ถือเป็น การไม่ปฏิบัติตาม ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐที่ต้องเสียค่าจ้างสูงขึ้น ผู้มีอำนาจสั่งจ้างจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ดี เมื่อราคาที่ยกมาจัดจ้างเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลางอันเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ และผู้ชนะการสอบราคาก็สามารถดำเนินการตามสัญญาจนแล้วเสร็จ อีกทั้ง ไม่อาจ ยืนยันได้ว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางมากจะสามารถดำเนินการ ก่อสร้างในราคาดังกล่าวได้จริง ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งจ้างจึงควรรับผิดเพียงร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเส้าให้ เนื่องด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลเส้าให้ได้ออกประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างถนนคอนกรีต เสริมเหล็ก เพื่อคัดเลือกผู้รับจ้าง เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ปรากฏว่า บริษัท ส. จำกัด เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาทำบันทึกรายงานผลการสอบราคา ต่อผู้ฟ้องคดีว่า ราคาค่าจ้างก่อสร้างที่บริษัท ส. จำกัด เสนอเป็นราคาที่ต่ำเกินไป ปริมาณงาน ที่ออกมาอาจไม่ดีเท่าที่ควร และตามความเห็นของช่างโยธาเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้



ประกอบกับบริษัทดังกล่าวเคยมีปัญหาส่งมอบงานล่าช้า จึงเสนอผู้ฟ้องคดีว่าควรจ้างนาย ช. เป็นผู้รับจ้างก่อสร้างถนนตามประกาศสอบราคาจ้างดังกล่าว โดยคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ได้เจรจาต่อรองราคากับนาย ช. และนาย ช. ตกลงลดราคาให้ ผู้ฟ้องคดีจึงอนุมัติให้จ้างนาย ช. เป็นผู้รับจ้างก่อสร้างและทำสัญญากัน ภายหลังมีการร้องเรียนเรื่องดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ จึงให้นายอำเภอเสนาให้ ดำเนินการทางแพ่งและทางอาญาแก่คณะกรรมการเปิดซองราคาและผู้ฟ้องคดี องค์การบริหาร ส่วนตำบลเสนาให้จึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ต่อพนักงานสอบสวนเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ขอให้ดำเนินคดีในข้อหาเป็นเจ้าพนักงาน ร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งศาลจังหวัดสระบุรีมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ลงโทษผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาในความผิดดังกล่าว องค์การบริหาร ส่วนตำบลเสนาให้จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และรายงานผลการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง ต่อมา กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและผู้ฟ้องคดี กระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบ โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติ และสั่งจ้างให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๗๙,๓๑๘ บาท เป็นเงิน ๘๙,๖๕๙ บาท ต่อมา มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสนาให้ร่วมกับ เทศบาลตำบลเสนาให้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับมาซึ่งสิทธิต่าง ๆ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ โดยนายกเทศมนตรีตำบลเสนาให้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงินจำนวน ๘๙,๖๕๙ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเสนาให้ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาต่อพนักงานสอบสวน ขอให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา และต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลจังหวัดสระบุรี ได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา โดยที่มาตรา ๕๑ วรรคสาม^{๕๙}

^{๕๙} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๕๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหาย ที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา ๑๙๓/๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ



แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่า ในคดีที่ศาลพิจารณาลงโทษจำเลย จนคดีถึงที่สุดแล้วก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนด อายุความในมาตรา ๑๙๓/๓๒^{๖๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๙๓/๓๒ กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด ให้มีกำหนดอายุความสิบปี ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิเรียกร้องเดิมจะมีกำหนดอายุความเท่าใด ดังนั้น เมื่อคดีอาญาถึงที่สุดแล้ว ก่อนการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง สิทธิเรียกร้องดังกล่าวย่อมมีกำหนดอายุความสิบปีนับแต่มีคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษไม่ได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว และมีผล เป็นการยกเว้นมาตรา ๑๙๓/๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยปริยายแต่อย่างใด เมื่อมูลเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิด ทางละเมิดเป็นกรณีเดียวกันกับที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสระบุรีและศาลจังหวัดสระบุรี ได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้ฟ้องคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ส่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด ในกรณีดังกล่าว จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความตามกฎหมายแล้ว

โดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สั่งจ้างตามประกาศสอบราคาจ้างเหมาฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบราคาจ้างตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และเอกสารสอบราคา เมื่อข้อ ๕.๕ ของเอกสารสอบราคาแนบท้ายประกาศสอบราคาจ้างเหมา ฉบับพิพาท กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุดหรือราคาหนึ่ง ราคาใดที่เสนอทั้งหมดก็ได้ ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่า ไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะให้ผู้เสนอราคานั้นชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้เสนอราคาสามารถ ดำเนินงานสอบราคาจ้างให้เสร็จสมบูรณ์ หากคำชี้แจงไม่เป็นที่รับฟังได้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิที่จะไม่รับราคาของผู้เสนอราคารายนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการเปิดซอง สอบราคาเห็นว่า บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจ ดำเนินการตามสัญญาได้ คณะกรรมการฯ จึงต้องให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวชี้แจงและแสดง หลักฐาน เมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีได้ดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี

^{๖๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๓๒ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด หรือโดยสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้มีกำหนดอายุความสิบปี ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิเรียกร้องเดิมจะมีกำหนดอายุความเท่าใด

ชอบที่จะสั่งการให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้สั่งการอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเสาไห้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อย่างไรก็ดี เมื่อการพิจารณาอนุมัติให้นาย ช. เป็นผู้ชนะการสอบราคา ซึ่งราคาทีอนุมติเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลาง อันเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ประกอบกับราคาของผู้ฟ้องคดีอนุมติสามารถก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญาจนแล้วเสร็จ และไม่อาจยืนยันได้ว่าหากมีการเรียกบริษัท ส. ซึ่งเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางมาสอบถามหรือให้ชี้แจงพยานหลักฐานเพื่อแสดงราคาก่อสร้างแล้ว บริษัท ส. จะเข้าทำสัญญาหรือสามารถดำเนินการก่อสร้างในราคาดังกล่าวได้จริง ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากเงิน ๘๘,๖๕๘ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๖๒,๗๖๑.๓๐ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๖๒,๗๖๑.๓๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๕/๒๕๕๙)

๒) กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานทุนการศึกษาและได้รับมอบสมุดบัญชีธนาคารต่าง ๆ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร ซึ่งเป็นบัญชีที่นาง ก. ทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินแล้วทำการถอนเงินทุนการศึกษาออกจากบัญชีนั้น ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ครอบครองดูแลหรือเก็บรักษาสมุดบัญชีเงินฝากดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจทราบได้ว่าการปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจส่งจ่ายไปเบิกถอนเงินจากธนาคาร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งแต่งตั้ง นาย ช. ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ เป็นผู้อำนวยการสำนักกิจการนักศึกษา เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ แทนผู้ช่วยศาสตราจารย์ ก. และนาย ช. ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนแนะแนวและรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานทุนการศึกษาแทนนางสาว อ. ต่อมา นางสาว อ. ได้ส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารต่าง ๆ ของงานทุนการศึกษาให้แก่นาง ก. ลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพยาบาล ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในงานทุนการศึกษาดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้รับมอบสมุดบัญชีเงินฝากทั้งหมด เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยกเว้นสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพบุรี เลขที่ ๓๔๐-๓-๐๑๘๕๔-๐ และสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) บัญชีเลขที่ ๑๑๑-๒-๑๑๖๖๒-๖ หลังจากนั้น นาย ช. ได้ตรวจพบความผิดปกติ ของเงินทุนการศึกษาตามที่ปรากฏอยู่ในสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารต่าง ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วสรุปรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า มูลเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในครั้งนี้เกิดจากการกระทำโดยทุจริตของนาง ก. เห็นสมควร ยุติเรื่อง แต่กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่า เงินของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ที่สูญหายไปจากบัญชีเงินฝากธนาคาร จำนวน ๔ บัญชีในช่วงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ นั้น เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาสมุดบัญชี และความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงให้ นาง ก. และนาง ร. ซึ่งเป็นผู้ทุจริตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนแก่ทางราชการเต็มจำนวนที่แต่ละคนทุจริต สำหรับนาย ช. และผู้ฟ้องคดีซึ่งได้เข้ามาทำหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ได้ปล่อยปละ ละเลยไม่ทำหน้าที่ของตนเป็นเหตุให้นาง ก. ทุจริตเบียดบังเงินดังกล่าวไป จึงให้รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงินที่นาง ก. ทุจริตไปเฉพาะในช่วงเวลาภายหลังวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๔๑๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและ ความเป็นธรรมแห่งกรณีแล้ว ให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนเงินดังกล่าว คิดเป็นเงิน ๒๐๕,๐๐๐ บาท และให้รับผิดชอบส่วนแห่งความรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ คิดเป็นเงินที่จะต้อง รับผิดชอบให้แก่ทางราชการคนละ ๑๐๒,๕๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๑๐๒,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สูญหายไปจากบัญชีเงินฝากของธนาคารจำนวน ๔ บัญชี ตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๙๑๙,๑๐๗.๓๕ บาท แต่ในช่วงเวลาหลังจากวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ได้มีการส่งมอบสมุดบัญชีธนาคารทุนการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่าได้มีการเบิกถอนเงินจากบัญชีเงินฝากธนาคารเพียง ๒ บัญชี เท่านั้น ได้แก่ บัญชีธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาหลวงบุรี บัญชีเลขที่ ๓๔๐-๓-๐๑๘๕๔-๐ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๑๔๐,๐๐๐ บาท และบัญชีธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาหลวงบุรี เลขที่ ๑๑๑-๒-๑๑๖๖๒-๖ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาเอกสารการส่งมอบงานทุนการศึกษาแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้มีการส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาหลวงบุรี บัญชีเลขที่ ๑๑๑-๒-๑๑๖๖๒-๖ และสมุดบัญชีธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาหลวงบุรี บัญชีเลขที่ ๓๔๐-๓-๐๑๘๕๔-๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้ครอบครองดูแลหรือเก็บรักษาสมุดบัญชีเงินฝากทั้งสองบัญชี ดังนั้น การที่นาง ก. ทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินแล้วทำการถอนเงินทุนการศึกษาออกจากบัญชีเงินฝากธนาคารทั้งสองบัญชีไปภายหลังวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจทราบได้ว่าการปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจส่งจ่ายไปเบิกถอนเงินจากธนาคาร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดในเงินจำนวนที่สูญหายไป พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๙/๒๕๕๘)

คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ยังไม่เป็นที่ยุติ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนรับราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดเทศบาลนครอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก



การช่าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งวิศวกรโยธา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ดำรงตำแหน่งสถาปนิก ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๑๔ เป็นเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นนายกเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และที่ ๘ ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ดำรงตำแหน่งนายช่างโยธา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายวิศวกรรม กองควบคุมอาคาร ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองควบคุมการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่างสุขาภิบาล และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองควบคุมอาคารและผังเมือง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะหนองประจักษ์ศิลปาคม รวม ๔ โครงการ โดยทำการก่อสร้างปรับปรุงคันคูพร้อมปูใยสังเคราะห์ (GEOTETILE) และเรียงหินใหญ่ (คัดพิเศษ) ขนาด ๔ ถึง ๙ นิ้ว หนาเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร ทั้บตามแนวเอียงลาด ปริมาตรรวม ๑๑๑,๒๙๐ ตารางเมตร เป็นเงิน ๔๐,๐๖๔,๕๐๐ บาท หรือราคารวมค่าขนส่ง ตารางเมตรละ ๓๖๐ บาท เมื่อการก่อสร้างทุกโครงการแล้วเสร็จ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๖ ได้มีหนังสือรายงานการตรวจสอบโครงการปรับปรุงสวนสาธารณะหนองประจักษ์ ถึงนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการประมาณราคา หินใหญ่ในงานเรียงตลิ่งรอบหนองประจักษ์ ว่าจากการตรวจสอบราคาหินที่มีคุณลักษณะ และขนาดเดียวกันจากท้องตลาดในพื้นที่จังหวัดอุดรธานีและใกล้เคียง รวมทั้งพาณิชย์จังหวัด อุดรธานี เปรียบเทียบกันในช่วงระยะเวลาก่อสร้างขณะนั้น จะขายเป็นราคารวมค่าขนส่ง ลูกบาศก์เมตรละ ๕๗๕.๙๒ บาท คิดเป็นตารางเมตรละ ๑๗๒.๗๗ บาท คิดเป็นเงิน ๒๒,๗๕๘,๙๙๒ บาท ในขณะที่ผู้รับจ้างเสนอราคาทั้ง ๔ สัญญา รวมปริมาณ ๑๓๑,๗๓๐ ตารางเมตร เป็นเงิน ๔๖,๑๐๕,๕๐๐ บาท เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาหินใหญ่ที่ขายตามท้องตลาด จึงเป็นราคาที่สูงกว่าท้องตลาดเป็นเงิน ๒๓,๓๔๖,๕๐๘ บาท นำเข้าเชื่อว่ามีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางไม่สุจริตและทำให้ทางราชการเสียหาย เห็นควรให้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เพื่อหาผู้รับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป และมีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเช่นเดียวกัน ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ และให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง และทางอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือรายงานผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สรุปความเห็น ว่าราคาผู้รับจ้างเสนอสองสูงกว่าราคาท้องตลาดจริง เป็นเหตุให้ราชการเสียหายเป็นเงิน ๒๓,๓๔๖,๕๐๘ บาท โดยมีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนของความเกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบและส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนชำระ

คำสืงใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนยื่นอุทธรณ์ และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสืงใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานในกรณีที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน โดยจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ฟังข้อเท็จจริงจากการสอบถามข้อมูลราคาหินใหญ่ไปยังโรงโม่หินสองแห่ง ซึ่งได้แจ้งราคาหินใหญ่ ๑๒๐ บาท ต่อลูกบาศก์เมตร และ ๒๐๐ ถึง ๒๕๐ บาทต่อลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังได้ฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาหินใหญ่ตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ สอบถามจากท้องตลาดและจากข้อมูลของโยธาธิการจังหวัดอุดรธานีซึ่งเสนอต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงที่จังหวัดอุดรธานีได้แต่งตั้งขึ้น โดยบริษัท ส. ได้แจ้งต่อสำนักงานโยธาธิการจังหวัดอุดรธานี กำหนดราคาหินใหญ่ ๑๔๐ บาท ต่อลูกบาศก์เมตร คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงมีความเห็นตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ ว่าราคาหินใหญ่ขนาด ๔ ถึง ๙ นิ้ว รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วคิดราคา ๑๗๖ บาท ต่อลูกบาศก์เมตร บวกด้วยค่าจัดส่งคิดให้ ๑๖๗.๙๕ บาท ต่อลูกบาศก์เมตร ค่าแรงก่อสร้างคิดให้ ๔๐ บาท ต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเผื่อยุบ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ จึงเป็นราคาที่น่าจะขายในราคาลูกบาศก์เมตรละ ๕๗๕.๙๒ บาท คิดเป็นตารางเมตรละ ๑๗๒.๗๗ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาที่ผู้ฟ้องคดีได้กำหนดไว้ในประมาณราคา คือ ๓๖๐ บาท ต่อตารางเมตร อย่างไรก็ตาม ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลเห็นว่า หินใหญ่คัดพิเศษขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๔ ถึง ๙ นิ้ว หนาเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตรที่ใช้ในการก่อสร้างเรียงตลิ่งหนองประจักษ์ฯ ตามโครงการทั้ง ๔ สัญญา ไม่ใช่หินที่โรงโม่หินผลิตไว้จำหน่ายตามปกติ และไม่มีวางขายตามร้านขายวัสดุก่อสร้างโดยทั่วไปที่จะสามารถซื้อได้ทันที หินชนิดและขนาดดังกล่าวต้องสั่งซื้อปริมาณมาก ๆ เพราะหากสั่งน้อย ก็จะไม่คุ้มค่า



การผลิต เนื่องจากกระบวนการผลิตต้องมีการปรับปรุงสายการผลิตโดยเฉพาะ ทำให้กระทบต่อการผลิตหินตามปกติ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาด้านการตลาด ผู้ผลิตจะคิดราคาสูงขึ้นเช่นเดียวกับวัสดุหรือสินค้าอื่น ๆ ที่ต้องสั่งทำ โดยหินใหญ่กับหินใหญ่คัตพิเศษจะมีความแตกต่างกัน คือ หินใหญ่เป็นหินที่เกิดจากการระเบิดหินแต่ละครั้งจะได้ขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้าง สัดส่วนจะไม่แน่นอน หากตัดขายเลย เรียกว่าหินใหญ่ไม่คัต แต่หากคัตโดยแรงงานคนจะเรียกว่าหินใหญ่คัต ซึ่งจะมีปริมาณไม่มาก ใช้เวลาในการรวบรวม ไม่เหมาะกับงานที่ต้องใช้ปริมาณหินมาก ๆ เช่น การก่อสร้างสวนสาธารณะหนองประจักษ์ฯ ส่วนหินใหญ่ (คัตพิเศษ) เกิดจากกระบวนการไม่หินที่ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต เช่น ปรับตะแกรงคัตขนาด สายพานการลำเลียง และโดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่า ได้ดำเนินการออกแบบโดยกำหนดเป็นหินใหญ่เพื่อป้องกันไม่ให้ตลิ่งพังทลาย เพราะต้องใช้น้ำหนักของหินให้สอดคล้องกับความสามารถในการป้องกัน การพังทลายของตลิ่ง และเพื่อให้เกิดความสวยงาม ซึ่งต้องเป็นหินชนิดคัตพิเศษ ไม่มีจำหน่ายในท้องตลาดโดยทั่วไป แต่ปรากฏว่าข้อมูลเกี่ยวกับชนิดและขนาดของหิน จากรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ และของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดอุดรธานี รวมทั้งของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นเพียงข้อมูลเกี่ยวกับหินใหญ่ธรรมดาและหินใหญ่ (คัต) ไม่ใช่ข้อมูลของหินชนิดและประเภทเดียวกันกับที่ใช้ในการก่อสร้างเรียงตลิ่งหนองประจักษ์ฯ ตามโครงการทั้ง ๔ สัญญา ที่เป็นหินใหญ่ (คัตพิเศษ) ซึ่งได้จากกระบวนการผลิตหินโดยเฉพาะ ไม่ใช่จากการผลิตหินตามปกติ ดังนั้น ข้อมูลของราคาหินใหญ่ธรรมดาและหินใหญ่ (คัต) จึงไม่อาจถือเป็นราคาของหินใหญ่ (คัตพิเศษ) ได้ และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดอุดรธานี และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต่างยังไม่ได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาไม่รวมค่าขนส่งให้ตรงกับชนิดและขนาดของหินที่ใช้ในการก่อสร้างเรียงตลิ่งหนองประจักษ์ฯ ตามโครงการทั้ง ๔ สัญญา ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙^{๖๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๖๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

ประกอบข้อ ๑๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น จึงยังฟังไม่ได้ว่าราคาค่าหินใหญ่ (คัดพิเศษ) ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๔ ถึง ๙ นิ้ว หรือหนาเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งประมาณการไว้แพงกว่าความเป็นจริง ประกอบกับมีข้อเท็จจริงว่าคณะเทศมนตรีมีนโยบาย ไม่ให้การก่อสร้างกระทบต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนที่มาใช้บริการสวนสาธารณะ และ ไม่ให้กระทบต่อการจัดงานกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งต้องเก็บรักษาปริมาณน้ำ เพื่อใช้สำรองในการผลิตน้ำประปา ป้องกันอัคคีภัย เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา และใช้ดูแล สวนสาธารณะควบคู่กันไป การจะกำหนดจุดเก็บกองหินไว้ในบริเวณหนองประจักษ์ฯ จึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถหาสถานที่ที่เหมาะสมในการ กองวัสดุปริมาณมาก ๆ ทั้งจะต้องใช้เครื่องจักรในการปฏิบัติงานหลายคัน ทำให้เกิดปัญหา ด้านจราจร เสี่ยง ฝุ่นละออง และความเดือดร้อนต่อประชาชนในเขตเทศบาล การกำหนด จุดเก็บกองไว้ภายนอกบริเวณหนองประจักษ์ฯ จึงมีความจำเป็น และเมื่อพิจารณาประกอบ ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลที่เห็นว่า กรณีมีการกำหนดจุดเก็บกองหินไว้ภายนอก และมีการขนย้ายหินจากจุดเก็บกองภายนอกเข้าจุดเก็บกองภายในหนองประจักษ์ฯ อีกทั้ง ยังขนย้ายจากจุดเก็บกองไปบริเวณหน้างาน จำเป็นต้องกำหนดเปอร์เซ็นต์เพื่อความสูญเสีย ในการขนย้าย และจำเป็นต้องกำหนดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากราคาหินรวมค่าขนส่งโดยปกติ เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดอุดรธานีและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดต่างถือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคาของหินใหญ่ตามผลการสอบสวน ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ ซึ่งพิจารณาราคาเฉพาะกรณีใฝ่อยู่บ โดยมีได้ คิดเปอร์เซ็นต์เพื่อความสูญเสีย จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่มีผลต่อการพิจารณา เมื่อข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าว มีผลต่อการคำนวณราคาหินใหญ่คัดพิเศษมีราคาสูงกว่าราคา หินใหญ่ที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบถามจากโรงไม่หิน กรณีจึง ฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังฟังข้อเท็จจริงไม่เป็นที่ยุติว่า การกำหนดราคาหินใหญ่ของผู้ฟ้องคดีเป็นราคาที่แพงเกินปกติ มีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คนกระทำการอันเป็นการจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการกำหนดราคาหินใหญ่ (คัดพิเศษ) อันเป็นเหตุให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คน

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบ แก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



คดีใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ พิจารณาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบคดีใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๖-๕๑๓/๒๕๕๘ และที่ อ.๖๑๑-๖๑๓/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากได้ใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นเลย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่เก็บเงินสดไว้ในกระเป๋าเอกสารซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกว่าในกระเป๋าใส่เงินไว้ และนำกระเป๋าใส่เงินดังกล่าวไว้ในรถยนต์และลือคประตูลงแล้ว จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาเงินตามสมควรแล้ว มิใช่ไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย ประกอบกับระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่จึงสามารถเลือกวิธีการเก็บรักษาและนำเงินกลับตามที่เห็นสมควรได้ การพิจารณาจึงต้องพิจารณาที่พฤติการณ์ในการเก็บรักษาเงินของเจ้าหน้าที่ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการเก็บรักษาเงินหรือไม่ มากกว่าการพิจารณาในประเด็นเรื่องวิธีการในการเก็บรักษาเงินและนำเงินกลับไป ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการเก็บรักษาเงินแล้ว การที่ประตูลงรถถูกงัดและกระเป๋าใส่เงินสูญหายไป จึงไม่ถือว่าเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรอำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ได้รับมอบหมายจากเกษตรอำเภอชัยบาดาลให้ไปรับเงินค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการฝึกอบรมเกษตรกรตามโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังพักการชำระหนี้ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดลพบุรี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เดินทางไปด้วยกันโดยใช้รถยนต์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อได้รับเงินจำนวน ๕๖๐,๒๗๖ บาท มาแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำเงินใส่รวมกันไว้ในกระเป๋าเอกสาร หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แวะรับประทานอาหารกลางวันโดยเก็บกระเป๋าใส่เงินไว้ในรถและลือคประตูลงรถไว้ โดยรถยนต์ดังกล่าวจอดอยู่ริมบาทวิถีห่างจากร้านอาหารประมาณ ๒๕ เมตร

และสามารถมองเห็นได้จากร้านอาหาร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้เวลารับประทานอาหารประมาณ ๒๐ นาที เมื่อกลับมาที่รถผู้ฟ้องคดีทั้งสองพบว่าประตูรถแง้มอยู่และมีร่องรอยการงัดกุญแจประตูรถยนต์ เมื่อตรวจดูภายในรถก็พบว่ากระเป๋าใส่เงินได้สูญหายไปแล้ว ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าวและรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เดินทางไปรับเงินสดซึ่งมีระยะทางประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองควรมีมาตรการในการรักษาเงินให้ปลอดภัยมากกว่าการเลือกวิธีถือเงินสดอันถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความปลอดภัย เมื่อเงินจำนวนดังกล่าวสูญหายไป จึงถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วเห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เก็บเงินไว้ในกระเป๋าเอกสารซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกกว่าในกระเป๋าใส่เงินไว้ และเมื่อไปรับประทานอาหารก็นำกระเป๋าใส่เงินดังกล่าวไว้ในรถยนต์และล็อกประตูรถแล้ว เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาเงินตามสมควรแล้ว แต่มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังอาจเพิ่มความระมัดระวังให้มากกว่านี้ได้ เช่น อาจนำกระเป๋าใส่เงินติดตัวไปด้วยในระหว่างรับประทานอาหาร หรือในระหว่างที่รับประทานอาหารก็อาจให้ใครคนใดคนหนึ่งเฝ้ากระเป๋าใส่เงินไว้ได้ จึงอาจมีข้อพิจารณาว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวมีความประมาทเลินเล่อในการเก็บรักษาเงินหรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นความประมาทเลินเล่อ ก็หาใช่เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ เพราะพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว มิใช่ไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย ประกอบกับระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถเลือกวิธีการเก็บรักษาและนำเงินกลับสำนักงานตามที่เหมาะสมได้ การพิจารณาจึงต้องพิจารณาที่พฤติการณ์ในการเก็บรักษาเงินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า



ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการเก็บรักษาเงินหรือไม่ มากกว่าการพิจารณาในประเด็นเรื่องวิธีการในการเก็บรักษาเงินและนำเงินกลับไปของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพราะไม่ว่าจะใช้วิธีการใด ก็ยังมีความเสี่ยงที่เงินจะถูกขโมยได้เสมอ ดังนั้น เมื่อพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการเก็บรักษาเงินแล้ว แม้วิธีการที่ใช้จะมีความปลอดภัยน้อยกว่าวิธีการอื่น ก็ไม่ถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่))

กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารของส่วนราชการใช้เสาเข็มที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้ต้นทุนของผู้รับจ้างลดลง และทางราชการได้รับความเสียหาย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สัญญาจ้างตามคดีนี้เป็นแบบสัญญาจ้างของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามในสัญญาจ้างไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มเติมหรือแก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ ก่อนลงนามในสัญญาจ้างได้ และการที่ผู้รับจ้างใช้เสาเข็มขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา ก็เป็นกรณีที่ได้รับอนุมัติจากหน่วยงานในสังกัดของหน่วยงานของรัฐผู้เสียหาย ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในสัญญาจ้างมิได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง จึงมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับมอบงานแต่อย่างใด ความเสียหายของหน่วยงานของรัฐจากการที่ผู้รับจ้างใช้เสาเข็มที่มีขนาดเล็กกว่าตามที่ได้เสนอราคา จึงไม่ใช่ผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในสัญญาจ้าง ดังนั้น คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในสัญญาจ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการโรงเรียนตำรวจภูธร ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งสารวัตรแผนกธุรการ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรหมวดพลาธิการและสวัสดิการ แผนกธุรการ กองกำกับการโรงเรียนตำรวจภูธร ๓ (กก.ร.ภ. ๓) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) หรือกรมตำรวจในขณะนั้น ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารเรียนรวมพร้อมส่วนประกอบและครุภัณฑ์ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ลงนามเป็นพยาน ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ จังหวัดนครราชสีมา ทำการตรวจสอบบัญชีของ กก.ร.ภ. ๓ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๙ และรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า งานก่อสร้างอาคารเรียนรวมฯ ของ กก.ร.ภ. ๓ สภาพของจริง

ของขนาดเสาเข็ม ค.ส.ล. ตามรายงานผลการควบคุมการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานใช้เสาเข็ม ค.ส.ล. เป็นคนละขนาดกับที่เสนอราคา ทำให้ต้นทุนของผู้รับจ้างลดลง และทางราชการไม่สมควร จะต้องจ่าย จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในการจัดทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสั่งการให้ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและรายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา ต่อมา กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจ จากกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า จากพฤติการณ์ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และเกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างดังกล่าวได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ เมื่อเหตุละเมิดในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วม ในความเสียหายจำนวน ๘๒๑,๕๔๐ บาท ให้แก่ทางราชการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามความเห็น ของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมในความเสียหายจำนวน ๘๒๑,๕๔๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การที่ผู้รับจ้างใช้เสาเข็มที่มีขนาดความยาว ไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามสัญญาจ้างที่กำหนดให้ผู้รับจ้างใช้เสาเข็มขนาดความยาว ๒๑ เมตร นั้น ผู้รับจ้างได้รับอนุมัติจากกองโยธาธิการให้ใช้เสาเข็มขนาดดังกล่าวได้ ประกอบกับ ในขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ จังหวัดนครราชสีมา รายงานการตรวจสอบบัญชีของกองกำกับการตำรวจภูธร ๓ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า มีการใช้เสาเข็มคนละขนาดกับผู้รับจ้าง เสนอราคา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอเงินที่ต้องจ่ายให้ผู้รับจ้างในงวดสุดท้ายเฉพาะส่วนต่าง ของราคาเสาเข็มที่ไม่เป็นไปตามสัญญาจ้างเป็นเงิน ๘๐๒,๔๘๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินส่วนต่างจำนวนดังกล่าวและอธิบดีกรมตำรวจได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน จำนวนดังกล่าวไปแล้ว เห็นว่า สัญญาจ้างดังกล่าวผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแบบสัญญาจ้างมาจาก กองโยธาธิการ และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพิ่มเติมหรือแก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ ก่อนลงนามในสัญญาจ้าง อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เป็น



คณะกรรมการตรวจการจ้าง จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรับมอบงาน นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกองโยธาธิการซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำสัญญาจ้างโดยตรงและเห็นชอบให้ใช้เสาเข็มที่มีขนาดความยาวไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตรได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้นำมาพิจารณาประกอบเพื่อหาสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบในกรณีนี้ด้วย ความเสียหายที่เกิดขึ้นจำนวน ๘๒๑,๕๔๐ บาท จึงไม่ใช่ผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๔/๒๕๕๘)

กรณีที่เรือชุดของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างชุดลอกร่องน้ำจมลงเนื่องจากคลื่นลมแรงจากลมพายุพัดถื่นที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันซึ่งมิได้เกิดขึ้นประจำทุกปี อันเป็นการยากที่ผู้รับจ้างหรือบุคคลผู้ควบคุมเรือจะพึงป้องกันหรือคาดหมายได้ล่วงหน้า กรณีถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีความเห็นให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างออกไปตามคำร้องขอของผู้รับจ้าง และการที่หัวหน้าฝ่ายนิติกรรวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการผู้ว่าจ้างเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อสัญญาและชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๖๔ ตรี (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ มิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดี (กรมเจ้าท่า) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างการชุดลอกร่องน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๒ กำหนดเริ่มงานในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ และแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยขณะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งอธิบดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายนิติกร ต่อมา มีผู้ร้องเรียนต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า ได้มีการขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้รับจ้างออกไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ตรวจสอบและมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จากการตรวจสอบพยานหลักฐานและสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องพบว่า การต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้รับจ้างกรณีเรือชุดจมนเป็นเวลา ๒๙ วัน นั้น มิใช่เหตุสุดวิสัย การอนุมัติต่อสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายไม่ได้รับค่าปรับ

จึงให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาเรียกเงินค่าปรับและหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งและวินัย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวและรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่า การที่เรือชุดของผู้รับจ้างอับปางถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะต่ออายุสัญญาให้ได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้รับจ้างที่จะต้องแก้ไขโดยจัดหาเรือชุดล่อกล่าอื่นเข้าปฏิบัติงานแทน ดังนั้น การต่ออายุสัญญาดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเสนอความเห็นให้ต่ออายุสัญญาจ้าง รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นพ้องด้วยความเห็นดังกล่าว มิได้ใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาต่ออายุสัญญาอย่างที่บุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะการณ์เดียวกันจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ทำให้ราชการไม่ได้รับค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๑,๐๕๕,๖๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๕๕,๖๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ชำระเงินตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑,๑๒๔,๒๑๔.๐๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๐๕๕,๖๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๓ ขณะที่ผู้รับจ้างตามสัญญาการจ้างชุดล่อกรองน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามสัญญาว่าจ้างลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๒ ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ว่าจ้าง กำลังดำเนินการตามสัญญาชุดล่อกรองน้ำดังกล่าวอยู่นั้น ปรากฏว่าสภาพอากาศในช่วงเกิดเหตุพิพาทมีสภาพคลื่นลมแรงที่พัดถัดถิ่นซึ่งเกิดขึ้นฉับพลันในระยะเวลาสั้น ๆ มิได้เกิดขึ้นเป็นประจำเป็นเหตุให้เรือชุดของผู้รับจ้างจมลง โดยผู้รับจ้างได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบ ว่า เรือชุดถูกลมมรสุมจมลง จึงขอขยายเวลาออกไปอีก ๔ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า มีเรือประมงได้จมลงในเวลาเดียวกันอีกหลายลำด้วย ตลอดจนได้สอบถามเจ้าของเรือประมงที่จมรวมทั้งชาวบ้านที่อยู่บริเวณใกล้เคียงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า การที่เรือชุดของผู้รับจ้างจมเกิดมาจากคลื่นลมแรงพัดถัดถิ่นซึ่งเกิดขึ้นโดยฉับพลันในระยะเวลาสั้น ๆ มิได้เกิดขึ้นเป็นประจำ และสุดวิสัยที่จะป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นเหตุสุดวิสัย จึงเห็นควรขยายเวลาให้ผู้รับจ้างออกไปจำนวน ๒๙ วัน ประกอบกับบันทึกการพยากรณ์อากาศของสถานีตรวจอากาศ จังหวัดนครศรีธรรมราช ในวันเกิดเหตุปรากฏว่า ภาคใต้ฝั่งตะวันออกมีฝนเกือบทั่วไปมีฝนฟ้าคะนองและฝนตกหนักบางแห่ง และคลื่นลม



ในอ่าวไทยมีกำลังแรงขึ้น มีความสูงของคลื่น ๒ ถึง ๓ เมตร จึงรับฟังได้ว่า กรณีเรือชุดของผู้รับจ้างจมลงเกิดจากคลื่นลมแรง ลมพายุพัดถล่มที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันอันมิได้เกิดขึ้นประจำทุกปี ทั้งเป็นการยากที่ผู้รับจ้างหรือบุคคลผู้ควบคุมเรือจะพึงป้องกันหรือคาดหมายได้ล่วงหน้า กรณีจึงเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างออกไปนั้น เห็นว่า ข้อ ๖๔ ตี ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุพิพาท กำหนดว่า การต่ออายุสัญญาให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณา และให้พิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้าง (๒) เหตุสุดวิสัย... ประกอบกับข้อ ๖ วรรคหนึ่งของสัญญาจ้างชุดลอกร่องน้ำปากพั้ง จังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๒ กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุใด ๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาแห่งสัญญานี้ได้ ผู้รับจ้างจะต้องแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ดังกล่าวพร้อมหลักฐานเป็นหนังสือให้ผู้ว่าจ้างทราบ เพื่อขอขยายเวลาการทำงานออกไปภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่เหตุอันสิ้นสุดลง และวรรคสาม กำหนดว่า การขยายกำหนดเวลาทำงานตามวรรคหนึ่ง อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าจ้างที่จะพิจารณา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เสนอว่า เห็นควรให้อนุมัติขยายเวลาตามสัญญาออกไปจำนวน ๒๙ วัน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาแล้ว ซึ่งในการพิจารณาขยายเวลาสัญญานั้น ได้มีการคำนึงถึงขีดความสามารถของเครื่องมือชุดลอกจำนวน ๔ รายการที่ผู้รับจ้างเสนอมา และถือว่าในระหว่างที่ผู้รับจ้างใช้เวลาในการกู้เรือและซ่อมแซมเรือชุดลอกที่จมลงเสร็จสมบูรณ์เป็นเวลา ๑๑๖ วัน นั้น ยังมีเครื่องจักรอีก ๓ รายการ สามารถทำงานต่อไปได้ จึงพิจารณาขยายเวลาการทำงานให้ผู้รับจ้างเพียง ๑ ใน ๔ ของเวลาที่เสียไป และในระหว่างการซ่อมแซมเรือชุดลอกดังกล่าว ผู้รับจ้างได้จัดรถชุดตักบนโป๊ะมาใช้ทดแทนชั่วคราว จึงเห็นว่า การพิจารณาขยายเวลาสัญญาเพราะเหตุเรือชุดลอกจมลงเป็นเวลา ๒๙ วัน เป็นการใช้อดุลพินิจที่มีเหตุผลรับฟังได้ กรณีจึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙๘/๒๕๕๘)

^{๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘ คำว่า "เหตุสุดวิสัย" หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุอันจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งมอบหมายภารกิจใด ให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดปฏิบัติ และคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้ความระมัดระวังดังเช่นวิญญูชนพึงปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ แล้ว หากเกิดความเสียหาย ใดๆ ขึ้น ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของ สถานธนาอนุบาลของเทศบาลตำบลย่านตาขาว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหน้าที่รับผิดชอบในการ เก็บรักษาเงิน การนำฝากและการถอนเงินจากธนาคาร เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ เพียงลำพังได้ไปถอนเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ที่ธนาคารซึ่งอยู่ตรงข้ามสถานธนาอนุบาล ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขณะกำลังข้ามถนนได้ถูกคนร้ายกระชากกระเป๋าเงินไป ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินคนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นำเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคาร และเมื่อได้เงิน จำนวนดังกล่าวแล้วก็เดินทางกลับที่ทำการโดยลำพัง โดยไม่ติดต่อนำให้ใครมารับหรือรอเจ้าหน้าที่ ดำรวจไปส่งที่สถานธนาอนุบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถูกชิงทรัพย์ จะสร้างความเสียหาย ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคาร อยู่ตรงข้ามกับสถานธนาอนุบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพียงแต่เดินข้ามถนนไปเท่านั้น และเมื่อพิจารณา ข้อ ๔^{๖๓} ของระเบียบว่าด้วยการเงิน การบัญชี พัสดุ และทรัพย์สินของสถานธนาอนุบาล พ.ศ. ๒๕๐๓

^{๖๓} ระเบียบว่าด้วยการเงิน การบัญชี พัสดุ และทรัพย์สินของสถานธนาอนุบาล พ.ศ. ๒๕๐๓

ข้อ ๔

ขลข

ขลข



แล้วเห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการโจรกรรมจากคนภายนอก แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การถอนเงินเป็นไปโดยถูกต้องและป้องกันการทุจริต จึงกำหนดให้การถอนเงินกระทำโดยคณะกรรมการ ซึ่งระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการป้องกันอันตรายขณะเบิกถอนเงินจากธนาคาร และไม่มีข้อกำหนดอื่นใช้บังคับแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาการแต่งตั้งกรรมการการรักษาเงิน ก็ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัยของเงินในขณะทำการฝากหรือถอน อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัยของเงินเพื่อป้องกันอันตรายในขณะทำการฝากหรือถอนเงิน ประกอบกับเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว เห็นว่า เมื่อเบิกถอนเงินแล้วผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้กระทำการใดอันแสดงถึงความประมาทเลินเล่อ โดยได้เดินข้ามถนนจากธนาคารมายังสถานธนาบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งอยู่ตรงข้ามทันที และเหตุที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องเดินทางไปขึ้นเช็คโดยลำพังในวันดังกล่าว ก็เนื่องจากผู้ที่จะต้องร่วมเดินทางไปด้วยนั้นติดภารกิจอื่นไม่อาจร่วมเดินทางไปกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ และเมื่อได้รับเงินแล้วแต่ไม่สามารถแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มาส่งที่สถานธนาบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เนื่องจากไม่พบเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประกอบกับจะต้องนำเงินมาใช้ในการรับจํานำ จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ถอนเงินจากธนาคารและเดินทางกลับสถานธนาบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยลำพัง และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่เปิดทำการสถานธนาบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มา ๒ ปีเศษ ยังไม่เคยเกิดเหตุการณ์วิ่งราวทรัพย์แต่อย่างใด พฤติการณ์จึงยังไม่พอพียงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้จัดการสถานธนาบาลและเป็นกรรมการรักษาเงินรวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้กระทำการอันเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วยเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๕๙)

การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลสมุดบัญชีธนาคารและกำลังจะพ้นจากตำแหน่งมิได้ส่งมอบสมุดบัญชีธนาคารให้กับผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่โดยตรงหรือต่อผู้บังคับบัญชาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่กลับส่งมอบสมุดบัญชีธนาคารนั้น

ให้กับบุคคลอื่น แม้จะเป็นการส่งมอบงานในหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องก็ตาม แต่การมอบบัญชีเงินฝากเพียงอย่างเดียวไม่ทำให้บุคคลนั้นสามารถถอนเงินออกจากบัญชีเงินฝากได้ เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐเกิดจากการที่บุคคลที่รับมอบสมุดบัญชีนั้น ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินแล้วนำไปถอนเงินจากธนาคาร ความเสียหายดังกล่าวจึงมิใช่เป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ส่งมอบงานโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักกิจการนักศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทุนการศึกษาของนักศึกษาในสำนักกิจการศึกษาดังกล่าว ต่อมา เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารชุดใหม่มาทำหน้าที่แทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ส่งมอบงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้แก่ผู้อำนวยการสำนักกิจการนักศึกษาและคณะผู้บริหารชุดใหม่ของสำนักกิจการนักศึกษา โดยนาง ก. ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในงานทุนการศึกษาดังกล่าว ได้มาขอรับสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารต่าง ๆ บางส่วนของงานทุนการศึกษาไปจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อผู้บริหารผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินออกจากบัญชีเงินฝากธนาคาร ต่อมา มีการตรวจพบว่านาง ก. ได้กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อของผู้บริหารผู้มีอำนาจเบิกถอนเงิน แล้วทำการเบิกถอนเงินทุนการศึกษาออกจากบัญชีเงินฝากธนาคารไปเป็นประโยชน์ส่วนตนรวมหลายครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สูญหายไปจากบัญชีเงินฝากธนาคารดังกล่าว เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาสมุดบัญชี และความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารให้นาง ก. ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในงานทุนการศึกษา แม้จะมีใช้การส่งมอบให้กับผู้ที่ได้รับตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่กำหนดว่าการส่งมอบงานในหน้าที่ตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ส่งมอบมีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารหรือทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่งมอบเอกสารหรือทรัพย์สินในความรับผิดชอบแก่ผู้รับตำแหน่งแทนหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่รับมอบงานในหน้าที่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้ทำหลักฐานการส่งมอบเป็นหนังสือไว้ด้วยก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ถือว่าเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย เนื่องจากความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดจากการที่นาง ก. ได้แจ้งเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินเป็นผู้บริหารชุดใหม่ แล้วกระทำการปลอมลายมือชื่อของคณะผู้บริหารชุดใหม่นั้นไปเบิกถอนเงิน โดยกระทำหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมอบสมุดเงินฝากธนาคารให้นาง ก. ไปแล้ว ประกอบกับลายมือชื่อผู้ถอนเงินตามที่ปรากฏในใบถอนเงินเป็นลายมือชื่อปลอม มิใช่ลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้มีอำนาจถอนเงินตามที่ได้อำนาจไว้กับธนาคาร ซึ่งธนาคารควรจะต้องปฏิเสธการจ่ายเงิน แต่กลับไม่ได้ปฏิเสธความเสียหายที่เกิดกับทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่ผลโดยตรงอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ส่งมอบงานในหน้าที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากการมอบบัญชีเงินฝากธนาคารให้แก่นาง ก. เพียงอย่างเดียวไม่ทำให้นาง ก. สามารถถอนเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากบัญชีเงินฝากได้ กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๑/๒๕๕๙)

๓) การพิจารณาจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ

การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และมีหน้าที่ลงลายมือชื่อในเช็คของโรงพยาบาล มิได้ใช้ความระมัดระวังปล่อยให้มีการเขียนจำนวนเงินในเช็คให้มีช่องว่างสำหรับเติมจำนวนเงินด้านหน้า

อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสในหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินในเช็คให้มีมูลค่าสูงกว่าที่เป็นจริง แล้วเบียดบังเงินส่วนต่างไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อโรงพยาบาลมีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีคนเดียว ทำหน้าที่ทั้งงานด้านการเงินและการบัญชีเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตได้โดยง่าย ประกอบกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลรับภาระงานทั้งด้านการให้บริการทางการแพทย์และด้านบริหารทั่วไป ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงควรหักส่วนความรับผิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่แท้จริง และเมื่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้มีส่วนร่วมกับการกระทำละเมิด เมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีแล้ว จึงควรให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายที่เหลืออยู่ภายหลังจากหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานออกแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลปรางค์กู่ จังหวัดศรีสะเกษ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ และได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ต่อมา มีการตรวจพบว่า นาง ก. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คของโรงพยาบาล ได้อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่เพิ่มเติมแก้ไขตัวเลขและตัวหนังสือในเช็คเงินสดให้มีมูลค่าสูงขึ้นกว่าจำนวนเงินจริง แล้วทุจริตยกยอกเงินส่วนที่เกินจำนวนเงินจริงไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และรายงานผลการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาและมีหนังสือแจ้งความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ โดยแยกเป็นให้รับผิดในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นเงินร้อยละ ๒๕ ของเช็คที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติส่งจ่ายทั้งสิ้น ๕๙ ฉบับ และรับผิดในฐานะที่เป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คร่วมกับนาง ก. ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเช็คจำนวน ๔๘ ฉบับ รวมเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด



ทั้งสิ้นจำนวน ๖,๕๐๙,๒๒๒.๕๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และมีหน้าที่ลงลายมือชื่อในเช็คของโรงพยาบาลปรังค์กู ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นาง ก. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้อาศัยโอกาสในหน้าที่เป็นผู้เขียนรายการในเช็คและเป็นผู้นำเช็คไปเบิกถอนเงินจากธนาคาร ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินในเช็คทั้งตัวเลขและตัวอักษรให้มีมูลค่าสูงกว่าที่เป็นจริงแล้วเบียดบังเงินส่วนต่างไปเป็นประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง แยกเป็นเช็คที่นาง ก. ลงลายมือชื่อส่งจ่ายร่วมกับบุคคลอื่นจำนวน ๑๑ ฉบับ เป็นเงินที่แก้ไขเพิ่มเติม ๒,๔๙๐,๗๔๐.๓๒ บาท และเช็คที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายร่วมกับนาง ก. จำนวน ๔๘ ฉบับ เป็นเงินที่แก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๑๑,๗๗๓,๐๗๕ บาท รวมเช็คที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น ๕๙ ฉบับ เป็นเงินรวม ๑๔,๒๖๓,๘๑๕.๓๒ บาท จากการตรวจสอบเช็คที่มีการแก้ไข ไม่ปรากฏร่องรอยการเขียนแทรกเครื่องหมาย = แต่อย่างไรก็ดี จึงพึงได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวัง ปล่อยให้มีการเขียนจำนวนเงินในเช็คให้มีช่องว่างสำหรับเติมจำนวนเงินด้านหน้า อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๙^{๖๔} ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และมีได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ทั้งที่หากผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบสมุดเงินฝากธนาคารและ Statement ของทางธนาคารจะพบว่ามีถอนเงินจากธนาคารด้วยเช็คจำนวนหลายแสนบาทในแต่ละฉบับ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเกินปกติเนื่องจากเช็คแต่ละฉบับที่โรงพยาบาลส่งจ่ายตามต้นขั้วเช็คจะมีจำนวนเฉลี่ยประมาณหลักพันถึงหลักหมื่นเท่านั้น มิใช่หลักแสนถึงหลายแสน และจะมีเช็คที่มีมูลค่าสูงในลักษณะนี้ทุกเดือนเดือนละหลายฉบับ อันแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยตรวจสอบสมุดเงินฝากธนาคารและ Statement ของทางธนาคารเพื่อทำการเปรียบเทียบกับต้นขั้วเช็คที่ส่งจ่ายไป เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยกยอกเช็ค เมื่อคำนึงถึงการกระทำอื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดีที่มีได้จัดทำระบบการตรวจสอบภายในของโรงพยาบาลเพื่อป้องกันกาทุจริตตามข้อเสนอของหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป และมีได้

^{๖๔} ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐

ข้อ ๓๙ การเขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินในเช็คที่เป็นตัวอักษร ให้เขียนหรือพิมพ์ให้ชัดเจนคำว่า “บาท” หรือขีดเส้นหน้าจำนวนเงิน อย่าให้มีช่องว่างที่จะเขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติมได้ และให้ขีดเส้นตรงหลังชื่อสกุล ชื่อบริษัท หรือห้างหุ้นส่วน จนชัดเจนคำว่า “หรือผู้ถือ” หรือ “หรือตามคำสั่ง” แล้วแต่กรณี โดยมีให้มีการเขียนหรือพิมพ์ชื่อบุคคลอื่นเพิ่มเติมได้อีก

สนใจที่จะดำเนินการทำบัญชีให้เป็นปัจจุบันตามข้อเสนอแนะของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดศรีสะเกษ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้แก่ทางราชการนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีเช็คจำนวน ๗ ฉบับ ที่สั่งจ่ายในนามโรงพยาบาลปราณค์กู๋ ยังมีได้ถูกยกออกไปแต่อย่างใด จึงต้องปรับลดยอดเงินที่เสียหายลงจำนวน ๑,๒๖๕,๗๘๕.๗๕ บาท คงเหลือความเสียหายที่แท้จริงจำนวน ๑๒,๙๙๘,๐๒๙.๕๗ บาท นอกจากนี้ เมื่อในขณะเกิดกรณีทุจริตโรงพยาบาลปราณค์กู๋มีนาง ก. เป็นเจ้าพนักงานการเงินและบัญชีเพียงคนเดียว ซึ่งต้องรับผิดชอบทั้งงานด้านการเงินและการบัญชี เป็นโอกาสให้นาง ก. กระทำทุจริตได้โดยง่าย และการกระทำทุจริตโดยการแก้ไขเพิ่มเติมตัวเลขและตัวอักษรจำนวนเงินในเช็คนั้น ได้กระทำภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามอนุมัติหรือลงลายมือชื่อในฐานะผู้สั่งจ่ายเช็คแล้ว เมื่อพิจารณาภาระงานทั้งงานที่เกี่ยวกับด้านการให้บริการทางการแพทย์และด้านบริหารทั่วไปในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของโรงพยาบาลปราณค์กู๋ ประกอบกับไม่เคยปรากฏว่ามีกรณีที่ถูกหนีไม่สามารรถเบิกเงินตามเช็คได้แม้แต่รายเดียว จึงไม่มีเหตุต้องระวางสงสัยในตัวนาง ก. ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เห็นควรหักส่วนแห่งความรับผิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่แท้จริงจำนวน ๑๒,๙๙๘,๐๒๙.๕๗ บาท ตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คงเหลือเป็นเงินจำนวน ๖,๔๙๙,๐๑๔.๗๘ บาท ประกอบกับเมื่อในทางพิจารณาได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมทุจริตกับนาง ก. หากแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในโรงพยาบาลและในฐานะผู้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คร่วมกับนาง ก. เมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเพียงร้อยละ ๒๕ จากยอดเงินความเสียหายที่แท้จริงที่ได้หักความบกพร่องของหน่วยงานข้างต้นแล้วจำนวน ๖,๔๙๙,๐๑๔.๗๘ บาท เป็นเงิน ๑,๖๒๔,๗๕๓.๗๐ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเป็นเงิน ๖,๕๐๙,๒๒๒.๕๘ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเกินกว่าจำนวน ๑,๖๒๔,๗๕๓.๗๐ บาท พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเกินกว่าจำนวน ๑,๖๒๔,๗๕๓.๗๐ บาท และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเป็นจำนวนเงิน



เท่าใด ให้คืนในส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดชอบไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๒/๒๕๕๘)

ในกรณีที่เทศบาลได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ความเสียหายดังกล่าวย่อมมีผลมาจากการกระทำของคณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นสำคัญ สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการประมาณการค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นตามแบบแปลนของโครงการก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการกำหนดราคากลางนั้น แม้จะมีส่วนที่ต้องรับผิดชอบด้วย แต่ก็เพียงเล็กน้อย การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบในอัตราเดียวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง จึงไม่เป็นไปตามระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ จังหวัดลำปาง ได้ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการปรับปรุงเตาเผาศพเป็นระบบไร้ควัน ไร้กลิ่น จำนวน ๘ วัด ในเขตเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากมีการร้องเรียนการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโครงการดังกล่าว และมีความเห็นให้จังหวัดอุตรดิตถ์ สอบสวนข้อเท็จจริงและหาตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายจากการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ต่อมา จังหวัดอุตรดิตถ์ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ แต่ราคาระบบหั่วเผาที่เป็นราคากลางสูงกว่าราคาปกติทั่วไป จึงสั่งให้เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์หาผู้รับผิดชอบ นายกเทศมนตรีเมืองอุตรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และได้รายงานผลการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง ต่อมา กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาระดับ ๔ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ได้ลงลายมือชื่อในฐานะเป็นผู้จัดทำบัญชีประมาณการค่าใช้จ่ายโดยมิได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง แม้ว่าจะกระทำไปในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาแต่ก็ย่อมคาดเห็นได้ว่าหากลงชื่อรับรองโดยไม่ตรวจสอบจะเกิดความเสียหายแก่เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เมื่อพิจารณาระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมเนื่องจากมีผู้ที่อยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบในความเสียหายหลายคน จึงพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย จำนวน ๗,๓๓๕,๕๗๘ บาท คิดเป็นเงิน

๗๓๓,๕๕๗.๘๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายช่างโยธา ระดับ ๔ มีหน้าที่ในการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้นตามแบบแปลนของโครงการก่อนที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้กำหนดราคากลางสำหรับใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีส่วนเกี่ยวข้องในการประมาณการค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนอำนาจในการกำหนดราคาเป็นของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ดังนั้น ความเสียหายที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้รับจึงมีผลมาจากการกระทำของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง เป็นสำคัญ ส่วนผู้ฟ้องคดีมีส่วนรับผิดชอบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในประมาณการค่าใช้จ่ายที่หัวหน้างานวิศวกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ประมาณราคา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายซึ่งเป็นอัตราเดียวกับความรับผิดของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง จึงเป็นการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสูงเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีสมควรต้องรับผิดชอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งหน้าที่และการกระทำของผู้ฟ้องคดีโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีสมควรต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๓๖๖,๗๗๘.๘๐ บาท พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๓๖๖,๗๗๘.๘๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๙/๒๕๕๘)

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เฉพาะแต่เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม การที่หน่วยงานของรัฐกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิด โดยไม่ได้อีกส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของตนนอกจากจำนวน



คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดจำนวนคำสั่งใหม่ทดแทนที่ไม่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

กรณีที่กรมศุลกากรได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ประมาณเส้นเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้มีการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรขาออกนั้น เมื่อปัญหาที่ทำให้เกิดช่องทางทุจริตดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กรมศุลกากรมีนโยบายส่งเสริมการส่งออก ส่งผลให้ปริมาณการส่งออกสินค้ามีจำนวนมาก แต่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด ประกอบกับกรมศุลกากรมิได้มีการวางระบบการตรวจสอบการยื่นคำขอชดเชยค่าภาษีอากรให้รัดกุม ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานของกรมศุลกากรด้วย จึงต้องหักส่วนความรับผิดชอบของกรมศุลกากรออกส่วนหนึ่งในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เคยเป็นข้าราชการสังกัดกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตำแหน่งศุลกากรักษ์ งานตรวจคอนเทนเนอร์ กองตรวจสินค้าขาออก มีหน้าที่ร้อยดวงตราตระเวน กศก. หรือแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ ภายหลังจากที่สารวัตรศุลกากรหรือนายตรวจศุลกากร ได้ตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์แล้ว ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ทุจริตในการส่งออกสินค้าเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากร สินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นเงินจำนวน ๑๓๓,๔๘๒.๕๓ บาท โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะศุลกากรักษ์ หากได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยในฐานะผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุสินค้า ย่อมทราบได้ว่าไม่มีสินค้าของห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. บรรจุอยู่ในคอนเทนเนอร์ที่ส่งออก แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กลับลงนามในเอกสารประกอบการส่งออกว่า มีสินค้าบรรจุในคอนเทนเนอร์เพื่อส่งออก จนเป็นช่องทางให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. กระทำการทุจริตถือเป็นการกระทำโดยประมาณเส้นเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อทางราชการ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหายตามใบขนสินค้าขาออกแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง เป็นเงินจำนวน ๔๐,๐๔๔.๗๖ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ต่อมา ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะทนายโดยธรรมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินจำนวน ๔๐,๐๔๔.๗๖ บาท มาชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้รวมการพิจารณาคดีทั้งสองสำนวนเข้าด้วยกัน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แสดงให้เห็นว่า สิทธิของหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่จะมีได้เพียงใดต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ก็เฉพาะแต่เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม และถ้าความเสียหายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่หลายคนกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คนนั้นเท่านั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงขณะเกิดเหตุในคดีนี้ปรากฏว่า รัฐบาลในขณะนั้นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนโยบายส่งเสริมการส่งออก โดยการอำนวยความสะดวกในการดำเนินพิธีการศุลกากรให้แก่ผู้ส่งออก โดยหวังให้มีปริมาณการส่งออกมากขึ้นเพื่อนำเงินจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรอันจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ปริมาณการส่งออกสินค้าของผู้ส่งออกสินค้าโดยรวมมีจำนวนมาก แต่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่จะอำนวยความสะดวกตามนโยบายดังกล่าวมีจำนวนจำกัด จึงใช้วิธีการสุ่มตรวจสินค้าจากผู้ส่งออกเพียงบางรายเฉพาะที่มีพฤติกรรมการไม่น่าไว้วางใจหรือสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกสูง มีการส่งออกถี่ และมีอัตราขาดเขตค่าภาษีอากรสูง เป็นต้น ประกอบกับในชั้นยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงแต่กำหนดให้นำใบขนสินค้าออกฉบับม้วนหน้าเงินไปแสดงเป็นหลักฐานประกอบคำขอรับเงินชดเชยดังกล่าว โดยไม่ได้กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ประกอบเพื่อตรวจสอบการส่งสินค้าออกให้รัดกุม อันจะเป็นการลดทอนความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ กรณีจึงเชื่อได้ว่าปัญหาที่ทำให้เกิดช่องทางทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรส่วนหนึ่งมาจากปริมาณงานที่มาก แต่อัตราเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และระเบียบปฏิบัติที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เหมาะสม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ที่จะต้องวางระบบตรวจสอบให้รัดกุมยิ่งขึ้นเพื่อตรวจสอบและป้องปรามมิให้มีการสำแดงเท็จ



หรือยื่นคำขอชดเชยค่าภาษีอากรอันเป็นเท็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงระบบ การดำเนินงานโดยรวมได้ ดังนั้น มูลคดีละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ จึงเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกส่วนหนึ่งในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบโดยไม่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของตนออกจากจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดในคดีนี้ จึงไม่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ ศาลการักษ์มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยของนายตรวจสุกลางการและเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในชั้นตอนสุดท้ายในการประทับตราตะกั่ว กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่คอนเทนเนอร์ ต่อเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายตรวจสุกลางการ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ ศาลการักษ์จึงมีความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่น้อยกว่านายตรวจสุกลางการ ดังนั้น ศาลการักษ์จึงมีสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบตามความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดในกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นน้อยกว่านายตรวจสุกลางการ จึงเห็นควรกำหนดให้ศาลการักษ์รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดชอบหลังจากหักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว และกำหนดให้นายตรวจสุกลางการรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๗๐ ของจำนวนส่วนแห่งความรับผิดชอบหลังจากหักความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้มีจำนวน ๑๓๓,๔๕๒.๕๓ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๒๐,๐๒๒.๓๗ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีการทุจริตของห้างหุ้นส่วนจำกัด ซี. เกินกว่าจำนวน ๒๐,๐๒๒.๓๗ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมีการนำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๐ กรณีจึงถือว่าวันวางฎีกาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๐,๐๒๒.๓๗ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๒๐๖^{๖๕} ประกอบกับมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๖๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑

^{๖๕-๖๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๖ ในกรณีอื่นอันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาตั้งแต่วันที่ทำการละเมิด

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมทั้งดอกเบี้ยตั้งกล่าวจนถึงวันฟ้อง รวมทั้งสิ้น ๓๖,๓๑๐.๙๓ บาท พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๒๐,๐๒๒.๓๗ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๓๖,๓๑๐.๙๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๐,๐๒๒.๓๗ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการชดใช้เงินคืนหรือสามารถบังคับชำระหนี้จากผู้ได้รับเงินชดเชยค่าภาษีอากร หรือผู้รับโอนบัตรภาษีเป็นจำนวนเงินเท่าใดให้นำเงินดังกล่าวมาหักหรือคืนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบแล้วแต่กรณีด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๕๑-๗๕๒/๒๕๕๘)

การที่หน่วยงานของรัฐด้านการศึกษาได้เปิดสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการสถานี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความชำนาญ และขาดประสบการณ์ที่มากพอสำหรับการปฏิบัติงานนั้น อีกทั้ง บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่พนักงานบัญชีและผู้ฟ้องคดี ยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำบัญชี และเมื่อมีปัญหาในการจัดทำบัญชีเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐก็ไม่ได้ตรวจสอบและแก้ไขปัญหานั้น ทั้งไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้กำหนดมาตรการใด ๆ ไว้เพื่อตรวจสอบและป้องกันการทุจริต จึงถือว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบร้อยละ ๓๐ ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมาก่อน แต่เป็นผู้ตรวจพบการกระทำทุจริต และได้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแล้ว เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณี จึงสมควรให้เจ้าหน้าที่นั้นรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายหลังจากหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ในสังกัดมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (วิทยาเขตกำแพงแสน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดสวัสดิการโดยเปิดสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้จัดการสถานีบริการน้ำมัน โดยมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเติมน้ำมัน จัดทำรายงานปริมาณน้ำมัน สรุปยอดขายประจำวัน และนำเงินสด



จากการจำหน่ายน้ำมันเข้าฝากธนาคาร โดยมีนางสาว ศ. เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานบัญชี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบว่าพนักงานของสถานีบริการน้ำมันร่วมกันทุจริตนำเงินค่าน้ำมันไปใช้ส่วนตัว จึงแจ้งเหตุตั้งกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารสถานีบริการน้ำมันทันที และได้รับร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และได้รายงานผลการสอบสวนเพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้กระทำความผิด คือ พนักงานเติมน้ำมันและพนักงานทำความสะอาด ซึ่งต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าเสียหายจำนวน ๗๗๐,๐๒๑.๐๘ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการสถานีบริการน้ำมันให้รับผิดชอบใช้ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินจำนวน ๗๗๐,๐๒๑.๐๘ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๘๕,๐๑๐.๕๔ บาท หากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินจำนวนความเสียหายให้คืนส่วนที่ชำระเกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบและที่ชำระไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเปิดสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเปิดดำเนินการครั้งแรกเพื่อเป็นสวัสดิการ แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์รวมอยู่ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังในการบริหารจัดการ การวางระบบงานที่ดี การคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ รวมถึงการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานหรือผลประกอบการที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการสถานีบริการน้ำมัน โดยที่ไม่มีความชำนาญและขาดประสบการณ์ในการทำธุรกิจ อีกทั้ง มอบหมายให้นางสาว ศ. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานบัญชี โดยที่ผู้ฟ้องคดีและนางสาว ศ. ไม่ได้มีความรู้และไม่มีประสบการณ์ในการจัดทำบัญชีมาก่อน เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดทำบัญชีเพื่อตรวจสอบผลประกอบการกำไรขาดทุนประจำเดือนได้ ประกอบกับเมื่อมีปัญหาในการจัดทำบัญชีเกิดขึ้นก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด กลับปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปมากกว่า ๖ เดือน จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีตรวจพบการทุจริต ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดมาตรการใด ๆ ไว้เพื่อเป็นการตรวจสอบและป้องกันการทุจริต กรณีจึงถือว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คิดเป็นเงินจำนวน ๒๓๑,๐๐๖.๓๒ บาท คงเหลือ



ความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบคิดเป็นเงินจำนวน ๕๓๙,๐๑๔.๗๖ บาท และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานดังกล่าวมาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบการทุจริตและได้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแล้ว จึงสมควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๕๓๙,๐๑๔.๗๖ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๕๓,๙๐๑.๔๗ บาท คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๕๓,๙๐๑.๔๗ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๕๓,๙๐๑.๔๗ บาท และหากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเกินจำนวนความเสียหาย ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบและที่ได้ชำระไว้แล้วด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๔/๒๕๕๙)

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลคำนวณระยะเวลาปฏิบัติราชการชดเชยทุนของข้าราชการผู้ผิดสัญญาลาศึกษาผิดพลาด เนื่องจากมิได้นำระยะเวลาปฏิบัติราชการไปหักชดเชยตามสัญญาการศึกษาที่ทำไว้กับอีกหน่วยงานหนึ่งก่อนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๘.๘/ว๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นั้น แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย แต่เมื่อความเสียหายดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมิได้จัดส่งหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลได้รับทราบ และไม่ได้วางระบบการตรวจสอบกรณีที่ผู้ผิดสัญญาจะต้องชดเชยทุนตามสัญญาของหน่วยราชการต่างกัน ประกอบกับที่ผ่านมาไม่เคยมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นมาก่อน และในแฟ้มประวัติของข้าราชการผู้ผิดสัญญาลาศึกษาไม่มีสำเนาสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทย์หรือรายละเอียดข้อผูกพันตามสัญญา กรณีจึงรับฟังได้ว่า การละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงควรหักส่วนความรับผิดชอบหรือความบกพร่องดังกล่าวออกร้อยละ ๙๐ ของความเสียหายทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สังกัดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตำแหน่งหัวหน้างานบริหารงานบุคคล กองการเจ้าหน้าที่ สำนักอธิการบดี มีหน้าที่ตรวจสอบและคำนวณระยะเวลาปฏิบัติราชการชดเชยทุนกรณีผู้ผิดสัญญาลาศึกษา ได้มอบหมายให้นางสาว จ. เจ้าหน้าที่ธุรการ ตรวจสอบการลาศึกษาและสัญญาผูกพัน



ของนางสาว อ. อาจารย์คณะทันตแพทยศาสตร์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้ขอลาออกจากราชการ โดยนางสาว จ. ได้ตรวจสอบและคิดคำนวณเฉพาะจำนวนเงินและเบี้ยปรับที่นางสาว อ. จะต้องชดใช้คืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศที่นางสาว อ. ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น แต่มิได้นำระยะเวลาปฏิบัติราชการของนางสาว อ. ไปหักชดใช้ตามสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์ที่นางสาว อ. ได้เคยทำไว้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสัญญานับแรกก่อน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ซึ่งกระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๘.๘/ว ๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ทำให้การตรวจสอบคำนวณเงินที่นางสาว อ. ต้องชดใช้มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนโดยขาดอีกเป็นจำนวน ๓๔๑,๔๑๑.๓๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และได้รายงานผลการสอบต่อกระทรวงการคลัง ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานบริหารงานบุคคลมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอในการตรวจสอบการทำงานของนางสาว จ. ให้รอบคอบ ทำให้การตรวจสอบคำนวณระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ไม่ถูกต้อง และส่งผลให้การคำนวณเงินที่นางสาว อ. ต้องชดใช้มีความผิดพลาดพฤติการณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย แต่เนื่องจากความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม จึงให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบโดยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายจำนวน ๓๔๑,๔๑๑.๓๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๔๒๓.๓๙ บาท ในส่วนของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รองงานและสามารถตรวจสอบพบความผิดได้โดยง่าย จึงให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๐๒,๔๒๓.๓๙ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๐,๙๖๙.๓๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งเจ้าหน้าที่ในางานบริหารงานบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการคำนวณระยะเวลาการชดใช้ทุนไม่ทราบถึงหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๘.๘/ว ๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การตรวจสอบคำนวณเงินต้องชดใช้กรณีผิดสัญญารับทุน ลาศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัยทั้งภายในประเทศ

และต่างประเทศ และสัญญาการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้จัดส่งหนังสือดังกล่าวให้กองการเจ้าหน้าที่ รวมทั้งงานบริหารงานบุคคลไม่ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ ตามคู่มือการตรวจสอบและคำนวณเงินชดเชยกรณีผิดสัญญาฯ รับทุน ลาศึกษาฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำขึ้น ประกอบกับที่ผ่านมาไม่เคยมีกรณีที่ผู้ผิดสัญญาจะต้องชดเชยทุนตามสัญญา ของหน่วยงานราชการต่างกัน กรณีการผิดสัญญาในลักษณะเช่นเดียวกับนางสาว อ. เพิ่งเกิดขึ้น เป็นครั้งแรก อีกทั้ง แฟ้มประวัติข้าราชการของนางสาว อ. ไม่ปรากฏสำเนาสัญญาการเป็นนิสิต เพื่อศึกษาวิชาทันตแพทย์ที่นางสาว อ. ทำไว้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือรายละเอียด ข้อผูกพันตามสัญญา จึงทำให้เจ้าหน้าที่งานบริหารงานบุคคลไม่อาจตรวจสอบได้ว่านางสาว อ. ได้ปฏิบัติชดเชยตามสัญญาการเป็นนิสิตเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทย์ คณะทันตแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครบถ้วนแล้วหรือไม่ และคณะทันตแพทยศาสตร์หน่วยงานของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการที่นางสาว อ. เป็นนิสิตทันตแพทย์ที่ต้องชดเชยทุน ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นเหตุให้นางสาว จ. เจ้าหน้าที่ธุรการ ตรวจสอบและคำนวณระยะเวลา การปฏิบัติราชการชดเชยทุนของนางสาว อ. โดยคลาดเคลื่อน และผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างาน บริหารงานบุคคลตรวจสอบการปฏิบัติงานกรณีดังกล่าวของนางสาว จ. โดยคลาดเคลื่อนไปด้วย ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเงิน ๓๔๑,๔๑๑.๓๐ บาท ซึ่งความเสียหายดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจาก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วางระบบเกี่ยวกับการตรวจสอบ กรณีที่ผู้ผิดสัญญาจะต้องชดเชยทุน ตามสัญญาของหน่วยราชการต่างกัน และหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้จัดส่งรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการชดเชยทุนดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่าการละเมิดเกิดจาก ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงให้หักส่วน ความรับผิดชอบหรือความบกพร่องดังกล่าวออก เหลือความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง กับ กรณีดังกล่าวต้องรับผิดชอบร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๓๔๑,๔๑๑.๓๐ บาท คิดเป็นเงิน ๓๔,๑๔๑.๑๓ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๔๐ ของความเสียหายจำนวนเงิน ๓๔,๑๔๑.๑๓ บาท คิดเป็นเงิน ๑๓,๖๕๖.๔๖ บาท พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนที่เกินกว่าเงินจำนวน ๑๓,๖๕๖.๔๖ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๔/๒๕๕๙)

๓.๔.๒ การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๓.๕ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

๑) อายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยบัญญัติถึงอายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น มิได้บัญญัติถึงระยะเวลาสิ้นสุดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้แต่อย่างใด การกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน กองกำกับการ ๑ กองบังคับการสอบสวน กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และเป็นผู้รับผิดชอบคดีอาญาขอหาความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบตัวผู้ต้องหาพร้อมเงินสดของกลางจำนวน ๖๔๐,๐๐๐ บาท จากเจ้าหน้าที่ศุลกากร ประจำท่าอากาศยานกรุงเทพ โดยผู้ฟ้องคดีได้นำเงินของกลางดังกล่าวใส่ไว้ในตู้নিরภัยของกองกำกับการ ๑ และเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้เปิดตู้নিরภัยเพื่อนำเงินออกมาตรวจนับแต่พบว่าเงินของกลางสูญหายไปทั้งหมด กองกำกับการ ๑ กองบังคับการสอบสวน กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งให้ชะลอการดำเนินการไว้เพื่อรอคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องก่อนตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวน ต่อมา มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ผลการสอบสวนปรากฏว่า เงินของกลางที่สูญหายเกิดจากการกระทำของสิบตำรวจโท ว. ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องหรือบกพร่องต่อหน้าที่ สิบตำรวจโท ว. จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการแต่เพียงผู้เดียว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ และรายงานผลการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เงินของกลางสูญหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดความรอบคอบในการเก็บรักษาหลักฐานและรหัสตู้โทรศัพท์ เป็นเหตุให้บุคคลอื่นรู้รหัสตู้โทรศัพท์ พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย เป็นเงิน ๔๘๐,๐๐๐ บาท และเมื่อได้รับเงินชดใช้จากสิบตำรวจโท ว. เท๋ไต่แล้ว ให้คืนส่วนที่ชำระไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๘๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งแยกหลักเกณฑ์ของกฎหมายออกเป็นสองส่วน คือ หลักเกณฑ์ตามกฎหมายสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม สิทธิไล่เบี้ย ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่กระทำละเมิด ส่วนหลักเกณฑ์วิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลัง การแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น เมื่อกรณีมีการกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ แม้ว่าการกระทำละเมิดตามที่ถูกกล่าวหาจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับอย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐบัญญัติถึงแต่เพียงอายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนว่าให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้บัญญัติถึงระยะเวลาสิ้นสุดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ด้วย ดังนั้น กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหม



ทดแทนจึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่การละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ คดีนี้ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๖ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และมีหนังสือ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อันเป็นกรณีที่ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ออกเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๘๐,๐๐๐ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยปราศจากอำนาจ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๘๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๗/๒๕๕๘)

อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หาได้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น ในระหว่างที่หน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณา หน่วยงานของรัฐต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนเพื่อมิให้ขาดอายุความ และหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจะต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ และวรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ต่อมากระทรวงการคลัง

จะมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงินแตกต่างจากที่หน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยสั่งการไว้ หรือมีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น ก็ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่เริ่มนับไปแล้วเปลี่ยนแปลงไป

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๘ ได้มีหนังสือแจ้งเทศบาลตำบลเวียงป่าเป้า กรณีโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวนสองโครงการ มีการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง นายกเทศมนตรีตำบลเวียงป่าเป้า (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ความเสียหายเกิดจากการคำนวณปริมาณเหล็กก่อสร้างมากกว่าจำนวนที่ใช้จริงเป็นเงิน ๒๒๐,๘๓๗ บาท มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๓ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบทั้งในฐานะนายช่างโยธาซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการคำนวณวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง และในฐานะกรรมการกำหนดราคากลาง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๓๒,๕๐๓ บาท หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้ว ลงนามว่า “ทราบ” พร้อมสั่งการว่า “ดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติ” แต่ไม่ได้ลงวันที่กำกับไว้ และได้มีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๙,๓๗๖.๖๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามไว้ในทำนองหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า “ทราบ” พร้อมสั่งการว่า “ดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติ” ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการแล้วตามความในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด



ของคณะกรรมการดังกล่าว แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบและวินิจฉัยสั่งการตามความในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง เมื่อใด แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยได้อ้างถึงหนังสือของเทศบาลตำบลเวียงป่าเป้า ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กรณีจึงถือว่าวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งกรมบัญชีกลางตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบฉบับเดียวกัน และเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นอย่างช้า ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ กล่าวคือ ภายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ที่เกี่ยวข้องชำระค่าสินไหมทดแทน เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีดังกล่าว และเนื่องจากเทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่จำเป็นต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังแต่อย่างใด และโดยที่อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากได้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น แม้ต่อมากรมบัญชีกลางจะมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงินแตกต่างจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการไว้ หรือมีการกำหนดตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น ก็ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีที่เริ่มนับแล้วเปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๑/๒๕๕๙)

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับอายุความการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกร้องค่าเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญา หากหน่วยงานของรัฐได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก่อนการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเป็นความรับผิดทางแพ่ง สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมมีกำหนดอายุความสิบปีนับแต่มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดตามมาตรา ๑๙๓/๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๕/๒๕๕๙ หน้า ๙๙๙-๙๙๒

๒) อายุความการฟ้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่ความตายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อทายาทของเจ้ามรดกที่ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ยื่นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดกที่มีกำหนดยาวกว่าหนึ่งปีให้เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะขยายอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดกให้ยาวออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และเมื่ออายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดต่อตน คือ สิบปีนับแต่วันที่ทาละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำความผิด



สรุปข้อเท็จจริง

ขณะนาย ส. ดำรงตำแหน่งสุลกักรักษ์ สังกัดกรมสุลกักร (ผู้ฟ้องคดี) มีหน้าที่ประทับดวงตราตะกั่ว กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่ตู้คอนเทนเนอร์ หลังจากที่นายตรวจสุลกักรทำการตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานจากบริษัท ก. ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรโดยตู้คอนเทนเนอร์ที่บรรจุสินค้าส่งออกของผู้ส่งออกรายอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๓๗ นาย ส. ร่วมกับนายตรวจสุลกักรได้ตรวจปล่อยสินค้า รายบริษัท ก. ทั้งที่มีได้มีการส่งออกสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักรจริง และบริษัท ก. ได้นำใบขนสินค้าขาออกไปขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรโดยทุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๖๔,๓๕๗.๙๙ บาท จึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพิจารณา และต่อมาได้มีคำสั่งให้นาย ส. และนายตรวจสุลกักรร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามจำนวนดังกล่าว หลังจากนั้น นาย ส. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิด แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายซึ่งเป็นเหตุให้ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้อง



คำสั่งใหม่ทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง โดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๖๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้ย่นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นต่อเจ้ามรดกที่มีกำหนดยาวกว่าหนึ่งปีให้เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะขยายอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นต่อเจ้ามรดกให้ยาวออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อตนเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งกระทำความผิดซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดต่อตนได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ส. เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสกุลการักษ์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นช่องทางให้บริษัท ก. กระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีออกบัตรภาษีตามคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่บริษัท ก. จำนวน ๑๓ ฉบับ โดยบัตรภาษีดังกล่าวได้มีการวางฎีกาบางส่วนเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ และอีกบางส่วนไม่ได้วางฎีกา ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีได้วางฎีกาเบิกเงินชดเชยการส่งสินค้าออก ย่อมเป็นเหตุให้มีความเสียหายเป็นเงินตามจำนวนที่ระบุในบัตรภาษีแต่ละฉบับที่มีการวางฎีกาเกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีจึงถือว่าวันวางฎีกาดังกล่าวเป็นวันกระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่านาย ส. กระทำความผิดผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ส. ถึงแก่ความตายในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๐ แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย ส. ถึงแก่ความตายเมื่อวันใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นาย ส. ถึงแก่ความตายแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่ นาย ส. กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่นาย ส. ได้กระทำความผิดแล้ว

^{๖๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๕๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๗๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ฯลฯ

ฯลฯ



ศาลปกครองจึงมีอาจับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็นสาระสำคัญและเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๘๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๕/๒๕๕๘)

๓.๖ กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การจัดซื้อและตรวจรับพัสดุซึ่งมิใช่พัสดุตามประกาศการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ประกาศไว้ ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเมื่อผลจากการจัดซื้อดังกล่าว ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพัสดุภัณฑ์ที่จัดซื้อได้ตามวัตถุประสงค์ตามที่ขอตั้งงบประมาณในการจัดซื้อกรณียอมถือเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้แม้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมิได้แสดงให้เห็นว่าได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวนเท่าใด ศาลก็มีดุลพินิจที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่เกินไปกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดแก่ตน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๖๐๐ และมาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า การจัดซื้อเครื่องอุปกรณ์ฝึกอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์ของวิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นเหตุให้วิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีได้รับความเสียหาย จึงมีหนังสือขอให้สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้ง

การสอบสวนว่าการจัดซื้อไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอตั้งงบประมาณไว้เพื่อจัดซื้อเครื่องอุปกรณืฝึกอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์สำหรับใช้ในการเรียนการสอน แต่กลับจัดซื้อรถยนต์ ๑ คันมาแทน โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดราคากลางรถยนต์ไว้ที่คันละ ๗๒๐,๐๐๐ บาท ส่วนราคาตลาด คันละ ๗๕๕,๐๐๐ บาท แต่รถยนต์ที่จัดซื้อราคาคันละ ๙๔๕,๐๐๐ บาท จึงเห็นควรให้นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีในขณะนั้น รับผิดชอบในฐานะผู้ทำสัญญาหนึ่งในสามส่วนของเงินจำนวน ๙๔๕,๐๐๐ บาท เป็นจำนวนเงิน ๓๑๕,๐๐๐ บาท และในฐานะประธานกรรมการตรวจรับพัสดุ-ครุภัณฑ์การศึกษาอีกหนึ่งในสามส่วนของเงินจำนวน ๓๑๕,๐๐๐ บาท เป็นจำนวนเงิน ๑๐๕,๐๐๐ บาท แต่นาย ส. ถึงแก่ความตายไปก่อนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกของนาย ส. นำเงินจำนวน ๔๒๐,๐๐๐ บาท ไปชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยถึงวันฟ้องรวม ๔๒๓,๗๑๙.๕๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๔๒๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามวิสัยของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอำนาจในการสั่งซื้อและจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาย่อมจะต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า การจัดซื้อเครื่องอุปกรณืฝึกอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์ มีวัตถุประสงค์อย่างไร และเมื่อเปรียบเทียบกับรถยนต์ที่จะจัดซื้อ มีข้อแตกต่างประการใดบ้างและมีอุปกรณ์หรือคุณสมบัติสำหรับใช้ในการเรียนการสอนได้บรรลุวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือไม่ อย่างไร และรถยนต์ดังกล่าวมีราคาเท่าใด แต่นาย ส. เพียงลงนามรับทราบข้อหารือของคณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคาครุภัณฑ์ชุดบริการรถยนต์ที่เห็นว่า หากจัดซื้อเป็นรถยนต์ขับเคลื่อนทั้งคันที่มีระบบการทำงานตรงตามคุณลักษณะที่ตั้งไว้ จะได้คุณลักษณะที่เพิ่มมาอีกหลายรายการ จึงขอให้จัดซื้อรถยนต์ ๑ คัน แทนเครื่องอุปกรณืฝึกอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์ และแจ้งขอให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเป็นประโยชน์แก่ราชการสืบไปเท่านั้น และต่อมา นาย ส. ได้ทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์การศึกษาชุดบริการรถยนต์ กับ บริษัท ท. ซึ่งรวมถึงรถยนต์จำนวน ๑ คัน ในราคา ๙๔๕,๐๐๐ บาท หลังจากนั้น นาย ส. ในฐานะประธานกรรมการตรวจรับพัสดุ-ครุภัณฑ์ชุดบริการรถยนต์ ได้ตรวจรับพัสดุเป็นรถยนต์คันดังกล่าวซึ่งมิใช่เครื่องอุปกรณืฝึกอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์ตามประกาศสอบราคาที่ได้ประกาศไว้ จึงเป็น



การปฏิบัติโดยฝ่าฝืนต่อข้อ ๗๑ (๒)^{๖๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ตรวจสอบพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ตกลงกันไว้ ตามพหุติการณจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้วิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากนักศึกษาวิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีไม่สามารถฝึกปฏิบัติและเห็นอุปกรณ์และตำแหน่งการติดตั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์ที่ควบคุมด้วยอิเล็กทรอนิกส์ได้จากรถยนต์ที่จัดซื้อ ทำให้นักศึกษาวิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีขาดทักษะในการปฏิบัติงาน นาย ส . จึงกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่าใดก็ตาม แต่ศาลมีดุลพินิจที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ถูกกระทำละเมิดได้ตามควรแก่พหุติการณและความร้ายแรงแห่งละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า รถยนต์คันที่จัดซื้อ มีอุปกรณ์ที่เหมือนกับเครื่องอุปกรณ์ฝึกอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์เกือบทั้งหมด เพียงแต่กล่องควบคุมเกี่ยวกับระบบเบรกเอบีเอส และระบบควบคุมการทำงานที่ควบคุมด้วยอิเล็กทรอนิกส์ปิดทึบ ไม่สามารถมองเห็นวงจรไฟฟ้าและการทำงานได้เท่านั้น ซึ่งวิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานีได้แก้ปัญหาโดยการหาสื่อที่เป็นภาพเกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์มาให้ศึกษา และได้ใช้รถยนต์ดังกล่าวในการเรียนการสอนภาคปฏิบัติในหลักสูตรอื่น ซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากรถยนต์คันดังกล่าวที่ใช้ในการเรียนการสอน และได้ขึ้นทะเบียนครุภัณฑ์โดยรับไว้เป็นทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแล้ว อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่านาย ส . ได้รับประโยชน์จากการจัดซื้อในครั้งนี้หรือมีการทุจริตแต่อย่างใด ประกอบกับมีผู้เกี่ยวข้องในการกระทำละเมิดหลายคน หากจะให้รับผิดชอบเพิ่มตามฟ้องย่อมไม่เป็นธรรม

^{๖๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๗๑ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีหน้าที่ดังนี้

๒๒๒

๒๒๒

(๒) ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ สำหรับกรณีที่มีการทดลองหรือตรวจสอบในทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์ จะเชิญผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุนั้นมาให้คำปรึกษา หรือส่งพัสดุนั้นไปทดลองหรือตรวจสอบ ณ สถานที่ของผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒินั้น ๆ ก็ได้

ในกรณีจำเป็นที่ไม่สามารถตรวจนับเป็นจำนวนหน่วยทั้งหมดได้ ให้ตรวจรับตามหลักวิชาการสถิติ

๒๒๒

๒๒๒



เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว สมควรกำหนดค่าทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. ทั้งในฐานะผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนจังหวัดอุทัยธานี และประธานกรรมการตรวจรับพัสดุ-ครุภัณฑ์ชุดบริการรถยนต์ให้กับผู้ฟ้องคดีหนึ่งในสามส่วนของส่วนต่างราคารถยนต์ที่จัดซื้อที่ราคากลางที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้ คิดเป็นเงินจำนวน ๗๕,๐๐๐ บาท และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเป็นทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกของนาย ส. ผู้ตาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่เกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดได้แก่ตนตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง^{๖๙} มาตรา ๑๖๐๐^{๗๐} และมาตรา ๑๖๐๑^{๗๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกัน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จนถึงวันฟ้องและนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๕๙)

๔. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๖๙-๗๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

มาตรา ๑๖๐๑ ทายาทไม่จำต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดได้แก่ตน



บทที่ ๑๘

คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

๑. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๑.๑ การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

เมื่อโครงการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท มิได้มีที่ตั้งและลักษณะเข้าข่ายโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้ดำเนินการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนให้ทำการสำรวจออกแบบรายละเอียด และศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งตามรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เสนอโดยบริษัทที่ปรึกษาเอกชนข้างต้น ปรากฏว่าได้มีการกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย จึงถือว่าโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทดังกล่าวได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในบริเวณแนวเขตโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท จึงไม่ขัดต่อ มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ นั้น เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการผ่านหน่วยงาน ในท้องถิ่นและมีการพบปะประชาชนในระหว่างสำรวจเก็บข้อมูล รวมทั้งได้จัดกิจกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวน ๓ ครั้ง โดยปรากฏหลักฐานลายมือชื่อ ของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นโครงการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนข้างต้นเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต จึงฟังได้ว่ารายงานผลการแสดง ความคิดเห็นของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นดังกล่าวเป็นรายงานที่ชอบ ด้วยกฎหมาย



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบเจตคนมีที่พักอาศัยอยู่ในท้องที่ตำบลท่ามะขามและตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลแก่งเสี้ยน ตำบลท่ามะขาม ตำบลปากแพรก ตำบลบ้านเหนือ ตำบลบ้านไต้ ตำบลหนองหญ้า ตำบลเกาะสำโรง อำเภอเมืองกาญจนบุรี และตำบลท่าล้อ ตำบลเขาน้อย อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ตามที่ได้กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งสิ้นผลการบังคับใช้แล้ว อีกทั้ง ในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นเท็จ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก่อสร้างถนนดังกล่าว เนื่องจากสภาพพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นชุมชนเมืองหนาแน่น มีเส้นทางการคมนาคมที่เพียงพอแล้ว การก่อสร้างถนนดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการก่อสร้างดังกล่าวได้เคยมีการรวมตัวกันร้องคัดค้านที่ศาลากลางจังหวัดกาญจนบุรี พร้อมทั้งเสนอขอให้ยกเลิกโครงการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทราบถึงกรณีการคัดค้านดังกล่าวของประชาชน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วให้ยกเลิกโครงการก่อสร้างดังกล่าวไว้ก่อน และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการยกเลิกโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมข้างต้นอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยังมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมที่พิพาท ก็จะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนด้วย



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่พิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๑ ส่วนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^๒ ซึ่งสิ้นผลใช้บังคับแล้วขณะที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ กับการจัดทำผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรีตามกฎหมายฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^๓ นั้น มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แม้พื้นที่ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ บางส่วนจะอยู่ในแนวเขตถนนตามผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรีที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^๓ ก็ตาม แต่การสร้างและขยายทางหลวงชนบทเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่ง อันเป็นกิจการสาธารณสุข โภค ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเพื่อให้การดำเนินกิจการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล รัฐจึงมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้นเมื่อวัตถุประสงค์และเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ

^๑ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าล้อ อำเภอท่าม่วง และตำบลปากแพรก ตำบลบ้านใต้ ตำบลบ้านเหนือ ตำบลท่ามะขาม อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๔ ที่ดินที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างและขยายทางหลวงชนบท สายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ตอนเลี้ยงเมือง) กับถนนแสงชูโต ซอย ๕๔ รวมทั้งถนนต่อเชื่อมและเพื่อสร้างทางหลวงชนบท สายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ตอนเลี้ยงเมือง) กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๐๕

^๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดห้าปี

ข้อ ๒ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลแก่งเสี้ยน ตำบลท่ามะขาม ตำบลปากแพรก ตำบลบ้านเหนือ ตำบลบ้านใต้ ตำบลหนองหญ้า ตำบลเกาะสำโรง อำเภอเมืองกาญจนบุรี และตำบลท่าล้อ ตำบลเขาน้อย อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๓ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อีกทั้ง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้ตราขึ้นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๓)ฯ จึงต้องฟังว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘๗^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๕^๔ วรรคสาม และมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับประเด็นว่าการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นโครงการที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๗^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๗ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ



พุทธศักราช ๒๕๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม วรรคสอง บัญญัติว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ส่วนกิจการใดจะถือว่าเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพที่จะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามบัญชีท้ายประกาศฯ ลำดับที่ ๒๐ กำหนดว่าประเภทโครงการหรือกิจการ ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ ให้เสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ คือ ๑. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒. พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ๓. พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น ๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว ๔. พื้นที่เขตป่าชายเลนที่ป่าสงวนแห่งชาติ ๕. พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ ๕๐ เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติ ๖. พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศในระยะทาง ๒ กิโลเมตร และ ๗. พื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในระยะทาง ๒ กิโลเมตร จึงเห็นได้ว่า

ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง



พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในคดีนี้ ซึ่งเป็นการเวนคืนเพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบท สายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ดอนเลี้ยวเมือง) กับถนนแสงชูโต ซอย ๕๔ รวมทั้งถนนต่อเชื่อม และโครงการก่อสร้างทางหลวงชนบทสายเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๓ (ดอนเลี้ยวเมือง) กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๐๕ มิได้มีที่ตั้งและลักษณะของโครงการที่เข้าข่ายโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

สำหรับการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกฎหมายของประชาชนในชุมชน ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนดำเนินโครงการก่อสร้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนให้ทำการสำรวจออกแบบรายละเอียดและศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ปรากฏตามเอกสารรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม เมืองกาญจนบุรี ที่จัดทำโดยกลุ่มออกแบบทางในเขตเมือง สำนักสำรวจและออกแบบ กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม และรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ฉบับสมบูรณ์) งานสำรวจออกแบบรายละเอียดและศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม เมืองกาญจนบุรี ของกรมทางหลวงชนบท ซึ่งจัดทำในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเอกสารดังกล่าวมีการกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไขและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย จึงต้องถือว่าโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทดังกล่าวได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในบริเวณแนวเขตโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทแล้ว และไม่ขัดต่อมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับข้อ ๕^๘ ข้อ ๘^๙

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

^{๘-๙}ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๕ ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ ๗ ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๘ ด้วยก็ได้



และข้อ ๑๑^{๑๐} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ นั่น เมื่อข้อเท็จจริงตามรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม เมืองกาญจนบุรี ที่จัดทำโดยกลุ่มออกแบบทางในเขตเมือง สำนักสำรวจและออกแบบ กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม ระบุว่า คณะทำงานได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการผ่านหน่วยงานในท้องถิ่นและพบประชาชนในระหว่างสำรวจเก็บข้อมูล รวมทั้งได้จัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวม ๓ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่ง เป็นการประชุมเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการให้กับหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สื่อมวลชน และผู้แทนชุมชนที่เกี่ยวข้อง มีผู้เข้าร่วมประชุม ๕๐ คน ครั้งที่สอง เป็นการประชุมในระดับผู้นำชุมชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบตามแนวสายทางที่เกี่ยวข้อง มีผู้เข้าร่วมประชุม ๗๔ คน และครั้งที่สาม เป็นการจัดประชุมเพื่อสรุปผลโครงการ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เทศบาล และผู้นำชุมชน จำนวนทั้งสิ้น ๙๐ คน โดยในการจัดประชุมดังกล่าว ผู้จัดได้มุ่งเน้นการสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของโครงการต่อหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ผู้นำชุมชน หัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กร และประชาชนบางส่วน ซึ่งปรากฏหลักฐานการลงลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของกรมทางหลวงชนบท และไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต กรณีจึงยังไม่อาจฟังได้ว่า รายงานผลการแสดงความคิดเห็นที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นเป็นรายงานเท็จตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ แม้จะได้รับความว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ สิ้นผลบังคับใช้ไปก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตัดสินใจยุติ

หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๙ ก่อนเริ่มดำเนินการ

ข้อ ๘ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

^{๑๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๑๑ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย



การดำเนินโครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงชนบทตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว แต่การวินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ ในวันที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในภายหลัง ไม่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๘)

ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ขึ้นใช้บังคับ แม้จะมีการเข้าสำรวจที่ดินแล้ว แต่หากยังไม่มี การตกลงซื้อขายที่ดินและ จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เจ้าหน้าที่เวนคืนย่อมมีอำนาจ ยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริเวณการก่อสร้างในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้

เมื่อภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน มีผลใช้บังคับ เจ้าหน้าที่เวนคืนได้เข้าทำการสำรวจที่ดินตามอำนาจหน้าที่แล้วเห็นว่า หากมีการก่อสร้างถนนทางหลวงตามแนวเขตเวนคืนเดิมจะมีผลกระทบต่อประชาชน จำนวนมาก และต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินสูงมาก รวมทั้งมีปัญหา ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงปรับลดรูปแบบการก่อสร้างและยกเลิกแนวการเวนคืน อันเป็นการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎรน้อยที่สุด จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ด้วยกฎหมาย

การยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงบริเวณพิพาทมีผลทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าว ไม่ถูกเวนคืน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จึงไม่ได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเวนคืน และถือไม่ได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เวนคืน เป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดแปลงพิพาท เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา โดยเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาต ก่อสร้างอาคารต่อนายกเมืองพัทยาเพื่อขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งนายกเมืองพัทยามีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ประสานกับสำนักงานบำรุงทางชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แล้วได้รับแจ้งว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ในแนวเขต ที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายพัทยา-มาบตาพุด ตอน ๑ Spur Line



(ถนนมอเตอร์เวย์) ต่อมา มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป มีกำหนดเวลาใช้บังคับสี่ปี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรังวัดโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๖๖๗ เพื่อแบ่งเวนคืนที่ดินส่วนที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน แต่ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ อธิบดีกรมทางหลวงเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติ บริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกการก่อสร้างทางหลวงส่วนดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้จ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกการเวนคืน แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่ได้รับแจ้งว่าการยกเลิกการก่อสร้างดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีระงับการดำเนินการทางธุรกิจไม่ได้เกิดจากการกระทำของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงไม่อาจพิจารณาค่าสินไหมทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปลูกสร้างอาคารในที่ดินแปลงที่ซื้อมาได้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน การจัดเตรียมที่ดิน ดอกเบี้ยจากต้นเงินที่กู้จากธนาคาร ค่าจ้างสถาปนิกและวิศวกร ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการก่อสร้าง ค่าวัสดุก่อสร้าง และค่าเสียหายทางธุรกิจ ซึ่งหากมีการปลูกสร้างอาคารแล้วเสร็จ จะมีรายได้จากการขายหรือให้เช่าที่พักรวมเงิน ๖๗,๔๖๖,๑๘๑.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ย และค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างการฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๙๔๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าไปดำเนินการสำรวจที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนตามมาตรา ๘^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หลังจากนั้น จึงจะดำเนินการเพื่อจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน

^{๑๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น



โดยถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เมื่อมีการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น ในกรณีที่มีการสำรวจแล้ว แต่ยังไม่มีการตกลงซื้อขายและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน อธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนจึงมีอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างทางหลวงในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้ คดีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนได้เข้าไปดำเนินการสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนต่อไป อันเป็นการดำเนินการตามที่มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ให้อำนาจไว้ซึ่งผลการสำรวจของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่า บริเวณที่จะดำเนินการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๗ สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนบ้านโป่ง-บรรจบถนนเฉลิมพระเกียรติบริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ เป็นบริเวณแหล่งชุมชนหนาแน่น และที่ดินมีราคาสูงหากทำการก่อสร้างจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก และเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินสูงมาก ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาจทำให้การก่อสร้างต้องล่าช้าออกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปรับลดรูปแบบการก่อสร้างโดยยกเลิกการก่อสร้างบริเวณ ก.ม. ๐+๑๐๐ ถึง ก.ม. ๑+๐๐๐ รวมทั้งสะพาน Overpass ข้ามถนนสุขุมวิท และเห็นชอบกับการก่อสร้างบริเวณทางแยกเป็นรูปแบบ Directional Ramp ขนาด ๒ ช่องจราจรจากถนนสุขุมวิท เลี้ยวขวาเข้าสู่ทางหลวงพิเศษ เนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนน้อยกว่าและทำให้งบประมาณในการดำเนินการน้อยลง และไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะลดลงไปแต่อย่างใด

^{๑๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว นับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๘ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ



จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับลดรูปแบบการก่อสร้างและยกเลิกแนวการเวนคืน บริเวณดังกล่าวเป็นการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของราษฎรน้อยที่สุด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้ง การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ก็มีใช้กระทำการโดยมีเจตนาหรือกลั่นแกล้งโดยมุ่งประสงค์ต่อผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียวที่จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเกิดจากการไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างตามแผนงานของผู้ฟ้องได้ อันประกอบด้วยค่าเสียหายที่เป็นค่าซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีกู้มาจากราชการเพื่อซื้อที่ดินแปลงพิพาทและดอกเบี้ยเงินกู้ โดยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทโดยที่ไม่รู้มาก่อนว่าที่ดินอยู่ในแนวเขตเวนคืน ซึ่งหากจะรู้จะไม่ซื้อที่ดินดังกล่าว นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสำคัญผิดในคุณสมบัติของที่ดินที่ซื้อขาย มีผลให้สัญญาซื้อขายดังกล่าวตกเป็นโมฆียะ จึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ขาย ที่ดินแปลงพิพาทต้องรับผิดชอบต่อกันตามมาตรา ๑๕๗^๕ ประกอบมาตรา ๑๗๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนค่าจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยและค่าสาธารณูปโภค ก็เป็นการดำเนินการเพื่อรักษาทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเอง จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับค่าเตรียมการก่อสร้าง ค่าจ้างวิศวกร และค่าจ้างออกแบบการก่อสร้าง นั้น ไม่ปรากฏรายละเอียดจำนวนค่าเสียหาย จึงฟังว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอค่าเสียหายส่วนนี้ด้วย นอกจากนี้ การที่อธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนยกเลิกการก่อสร้างทางหลวง ในบริเวณที่ดินแปลงพิพาทมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์

^{๔-๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่งต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

มาตรา ๑๗๕ โมฆียะกรรมนั้น บุคคลต่อไปนี้จะบอกล้างเสียก็ได้

(๑) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้เยาว์ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว แต่ผู้เยาว์จะบอกล้างก่อนที่ตนบรรลุนิติภาวะก็ได้ ถ้าได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรม

(๒) บุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากการเป็นคนไร้ความสามารถหรือ คนเสมือนไร้ความสามารถแล้ว หรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี แต่คนเสมือนไร้ความสามารถ จะบอกล้างก่อนที่ตนจะพ้นจากการเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถก็ได้ถ้าได้รับความยินยอมของผู้พิทักษ์

(๓) บุคคลผู้แสดงเจตนาเพราะสำคัญผิด หรือถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกข่มขู่

(๔) บุคคลวิกลจริตผู้กระทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะตามมาตรา ๓๐ ในขณะที่จริตของบุคคลนั้นไม่วิกลแล้ว

ถ้าบุคคลผู้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะถึงแก่ความตายก่อนมีการบอกล้างโมฆียะกรรม ทายาทของบุคคลดังกล่าว อาจบอกล้างโมฆียะกรรมนั้นได้

มาตรา ๔๒๑ การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย



เพื่อการก่อสร้างอาคารตามความประสงค์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเวนคืน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการเวนคืนจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีพิพาทชายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๔/๒๕๕๘)

๑.๒ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืน

บุคคลผู้พักอาศัยในสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน หากมิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวโดยชอบ ย่อมมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเวนคืนมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ยุติเสียก่อนว่า บุคคลใดเป็นเจ้าของที่แท้จริงของสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว และได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปกรณีย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่แท้จริง

กรณีสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนมีผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมแต่ละคน ย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพียงเฉพาะในสัดส่วนที่ตนถือกรรมสิทธิ์รวม

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมนาง พ. ซึ่งเป็นน้องสาวของผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ชร. ๑๕๗ ตำบลรอบเวียง อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย รวม ๒ แปลง เนื้อที่ ๕๐ ตารางวา และเนื้อที่ ๗๐ ตารางวา โดยที่ดินแปลงเนื้อที่ ๕๐ ตารางวา เป็นที่ตั้งของอาคารพักอาศัยชั้นเดียว เลขที่ ๙๓/๑ ส่วนที่ดินแปลงเนื้อที่ ๗๐ ตารางวา เป็นที่ตั้งของอาคารพักอาศัยชั้นเดียว เลขที่ ๔๒๓/๒ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นาง พ. ถึงแก่ความตาย นาย ช. ซึ่งเป็นบิดาและผู้จัดการมรดกของนาง พ. ได้ยื่นคำร้องขอเช่าที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวแทนนาง พ. ซึ่งได้รับอนุมัติตามคำขอ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๘ นาย ช. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรของนาย ช. จึงยื่นคำร้องขอเช่าที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวแทนนาย ช. ซึ่งได้รับอนุมัติตามคำขอ ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวอยู่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ นาง อ. ได้เข้ามาขออาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๔๒๓/๒ และแจ้งย้ายชื่อเป็นเจ้าบ้านในบ้านเลขที่ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบ จึงแจ้งย้ายชื่อนาง อ. ออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าว ไปอยู่ที่ทะเบียนบ้านกลาง สำนักงานเทศบาลนครเชียงราย แต่นาง อ. ก็ได้ดำเนินการย้ายชื่อตนเองออกจากทะเบียนบ้านกลางกลับมาอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๔๒๓/๒ ในฐานะเจ้าบ้านอีกครั้ง ต่อมาปรากฏว่า สิ่งปลูกสร้างของบ้านเลขที่ ๔๒๓/๒ ได้แก่ โรงเรือนหรือเพิงหลังหนึ่ง ห้องน้ำ และ



กำแพงรั้ว รวมทั้งไม้ยืนต้นบางส่วนอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน
ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลเวียง ตำบลรอบเวียง และตำบลริมกก อำเภอเมืองเชียงราย
จังหวัดเชียงราย พ.ศ. ๒๕๔๘ ในเบื้องต้นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดค่าทดแทน
เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐๘,๒๕๑.๓๘ บาท ซึ่งทางหลวงชนบทจังหวัดเชียงรายในฐานะเจ้าหน้าที่
ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือแจ้งให้นาง อ. ไปรับฟังคำชี้แจงและ
ทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี)
แต่เนื่องจากปรากฏว่านาง อ. เสียชีวิตไปแล้ว นาง ส. ซึ่งเป็นบุตรสาวของนาง อ. จึงทำสัญญาซื้อขาย
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนฯ กับผู้ถูกฟ้องคดีและรับเงินค่าทดแทนไปแทน ต่อมา ได้มีการกำหนด
เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นให้อีกเป็นเงิน ๖๖๘,๕๕๑.๓๐ บาท
ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาง อ. เป็นเพียงผู้อาศัยอยู่ในบ้าน เลขที่ ๔๒๓/๒ ไม่ใช่เจ้าของบ้านดังกล่าว
อีกทั้ง มิใช่ผู้ทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับธนารักษ์พื้นที่เชียงราย นาง อ. และนาง ส. ไม่มีสิทธิ
ได้รับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังกล่าว จึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้ง
การดำเนินการจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง
ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เดิมนาง พ. ได้ทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ชร. ๑๕๗
ตำบลรอบเวียง อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย รวมสองแปลง โดยที่ดินแปลงหนึ่ง
เป็นที่ตั้งของอาคารพักอาศัย เลขที่ ๘๓/๑ ส่วนที่ดินอีกแปลงหนึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารพักอาศัยพิพาท
ซึ่งอาคารพิพาทในคดีนี้ นาง พ. ได้ให้นาย ช. และเด็กหญิง จ. บิดาและบุตรสาวของนาง พ.
เป็นผู้อยู่อาศัย ต่อมา นางพ. ถึงแก่ความตายโดยมิได้ทำพินัยกรรมไว้ อาคารพิพาทซึ่งเป็น
ทรัพย์สินมรดกของนางพ. จึงเป็นมรดกตกทอดแก่นาย ช. และเด็กหญิง จ. ทายาทโดยธรรม
ของนาง พ. คนละส่วนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๙^{๑๗} มาตรา ๑๖๐๐^{๑๘} มาตรา ๑๖๒๙^{๑๙}

^{๑๗-๑๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือ กฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย
ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

มาตรา ๑๖๒๙ ทายาทโดยธรรมมีหลักลำดับเท่ากัน และภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๖๓๐ วรรค ๒ แต่ละลำดับ
มีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้คือ

- (๑) ผู้สืบสันดาน
- (๒) บิดามารดา
- (๓) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน



และมาตรา ๑๖๓๐^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่นาย ช. ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนาง พ. ได้ยื่นคำร้องขอเช่าที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ชร. ๑๕๗ แทนนาง พ. และได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายแล้ว คงมีผลทำให้นาย ช. เป็นผู้ทรงสิทธิในการเช่าที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวแทนนาง พ. ต่อไป ส่วนสิทธิในอาคารพิพาทอันเป็นทรัพย์สินมรดกของนาง พ. ครอบครองที่ยังมิได้แบ่งปันทรัพย์สินมรดกดังกล่าว นาย ช. และเด็กหญิง จ. ยังคงเป็นเจ้าของอาคารพิพาทร่วมกันต่อไปจนกว่าจะได้มีการแบ่งปันทรัพย์สินมรดกดังกล่าว ดังนั้น เมื่อนาย ช. ถึงแก่ความตาย สิทธิความเป็นเจ้าของในอาคารพิพาทเฉพาะในส่วนของนาย ช. จึงเป็นมรดกตกทอดแก่นาง พ. กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ช. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๙๙ มาตรา ๑๖๐๐ มาตรา ๑๖๒๙ และมาตรา ๑๖๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง พ. ถึงแก่ความตาย ก่อนที่นาย ช. เจ้ามรดก จะถึงแก่ความตาย สิทธิในทรัพย์สินมรดกของนาย ช. ที่ตกทอดมายังนาง พ. ย่อมตกเป็นสิทธิของเด็กหญิง จ. ในฐานะผู้เข้ารับมรดกแทนที่นาง พ. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖๓๙^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับนาง อ. นั้น พึงได้ว่าเป็นเพียงภรรยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของนาย ช. ทั้งยังไม่ใช่เจ้าของอาคารพิพาท ดังนั้น แม้นาง อ. จะได้อาศัยอยู่ในบ้านพักอาศัยหลังดังกล่าวในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ ก็หาทำให้นาง อ. ได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของอาคารพักอาศัยพิพาทที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการที่อาคารพิพาทถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๘^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

(๕) ปู่ย่า ตายาย

(๖) ลุง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษ แห่งมาตรา ๑๖๓๕

^{๒๐-๒๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๓๐ ครอบครองที่มีทายาทซึ่งยังมีชีวิตอยู่ หรือมีผู้รับมรดกแทนที่ยังไม่ขาดสายแล้วแต่กรณีในลำดับหนึ่ง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖๒๙ ทายาทผู้ที่อยู่ในลำดับถัดลงไปไม่มีสิทธิในทรัพย์สินมรดกของผู้ตายเลย

แต่ความในวรรคก่อนนี้มีให้ใช้บังคับในกรณีเฉพาะที่มีผู้สืบสันดานคนใดยังมีชีวิตอยู่ หรือมีผู้รับมรดกแทนที่กันแล้วแต่กรณี และมีบิดามารดาซึ่งยังมีชีวิตอยู่ในกรณีเช่นนั้นให้บิดามารดาได้ส่วนแบ่งเสมือนหนึ่งว่าเป็นทายาทชั้นบุตร

มาตรา ๑๖๓๙ ถ้าบุคคลใดซึ่งเป็นทายาทตามมาตรา ๑๖๒๙ (๑) (๓) (๔) หรือ (๖) ถึงแก่ความตาย หรือถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตาย ถ้าบุคคลนั้นมีผู้สืบสันดานก็ให้ ผู้สืบสันดานรับมรดกแทนที่ ถ้าผู้สืบสันดานคนใดของบุคคลนั้นถึงแก่ความตายหรือถูกกำจัดมิให้รับมรดกเช่นเดียวกัน ก็ให้ผู้สืบสันดานของผู้สืบสันดานนั้นรับมรดกแทนที่ และให้มีการรับมรดกแทนที่กันเฉพาะส่วนแบ่งของบุคคลเป็นราย ๆ สืบต่อกันเช่นนี้ไปจนหมดสาย

^{๒๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับ

พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่



พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว สิทธิในความเป็นเจ้าของอาคารพิพาท จำนวนสามในสี่ส่วนเป็นของเด็กหญิง จ. และจำนวนหนึ่งในสี่ส่วนเป็นของผู้ฟ้องคดี ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนอาคารดังกล่าว ให้แก่นาง ส. ซึ่งเป็นทายาทของนาง อ. โดยมีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ยุติเสียก่อนว่า บุคคลใดเป็นเจ้าของที่แท้จริงของอาคารพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีตามคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะได้รับค่าทดแทนเพียงเท่าส่วนที่ตนพึงจะได้รับ คือหนึ่งในสี่ส่วนของค่าทดแทนทั้งหมด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๙๔,๒๐๘.๑๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๗๑,๗๙๑.๐๓ บาท ตามที่ขอ นับแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๙)

๑.๓ เงินค่าทดแทนการเวนคืน

๑.๓.๑ ค่าทดแทนที่ดิน

การที่ได้มีการสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในชั้นปรองดองมาก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ประกาศใช้บังคับ ประชาชนได้ทราบถึงแนวเขตที่จะมีการเวนคืนเป็นอย่างดี ราคาซื้อขายที่ดินในช่วงเวลาที่มีการทราบข้อเท็จจริงบริเวณดังกล่าว ย่อมไม่อาจถือได้ว่า

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว



เป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

เมื่อในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน มีการปรับเพิ่มค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในโซน ๑.๗ ทุกแปลง การที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไม่ปรับเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเพียงรายเดียวด้วยเหตุผลว่าที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในโซนดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๓ งาน ๕๓^๓/_{๑๐๐} ตารางวา ซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นจำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑๘^๓/_{๑๐๐} ตารางวา อยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เห็นว่าราคาซื้อขายที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับถือไม่ได้ว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด เนื่องจากทางสายนี้เริ่มทำการก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ทราบแนวทางหลวงที่จะตัดผ่านเป็นผลให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จึงให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินด้วยเหตุเป็นราคาสูงสุด มีความเหมาะสมแก่สภาพทำเลที่ตั้งที่ดิน เนื่องจากได้มีการแบ่งราคาตามความเจริญและการทำประโยชน์ที่ดินไว้แล้ว และได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในโซนที่ ๑.๗ ในอัตราไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๑,๒๐๘,๒๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้ปรับราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนที่ ๑.๗ เป็นไร่ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท และยังสามารถกำหนดแนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเติมไว้อีก ๕ ข้อ โดยในข้อ ๔ ของแนวทางดังกล่าว กำหนดว่าที่ดินที่ได้รับประโยชน์หรือไม่เสียประโยชน์จากการเวนคืน เห็นควรยี่นราคา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ทำการแบ่งแยกหลังจากถูกเวนคืนแล้วยังมีที่ดินส่วนที่เหลือได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จึงเห็นควรยี่นราคาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๔ ไม่ปรับราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เพิ่มขึ้นให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นพ้องด้วยกับมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ



ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินเป็นอัตราไร่ละ ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ๓ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะประกาศใช้บังคับ ได้มีการเริ่มสำรวจและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในชั้นปรองดองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว ประชาชนทั่วไปในบริเวณนั้นย่อมจะทราบแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้ซื้อและผู้ขายที่ดินย่อมทราบดีว่าที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ การพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องคำนึงถึงราคาของที่ดินที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตลอดจนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับจากการเวนคืนเป็นสำคัญ

^{๓๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้อสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย



ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙^{๒๔} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๑วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้วเห็นว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นราคาสูงที่สุดและมีความเหมาะสมกับสภาพทำเลที่ตั้งที่ดิน จึงให้นำราคาดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักการค่าทดแทนที่ดิน และในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ได้มีการให้ปรับราคาค่าทดแทนที่ดินในบางโฉนดเพิ่มขึ้น อีกทั้ง มีการกำหนดแนวทางในการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมกรณีจึงเห็นได้ว่า แนวทางการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้ต้องคำนึงถึงและถือได้ว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในโฉนด ๑.๗ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาค่าทดแทนให้ในอัตราไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมาในชั้นพิจารณาอุทธรณ์คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในโฉนดที่ ๑.๗ ทุกแปลง ให้เป็นราคาไร่ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท แสดงให้เห็นว่า ราคาค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้สำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวยังไม่เหมาะสมกับสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน ซึ่งการปรับฐานราคาค่าทดแทนเป็นการปรับเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืนทุกรายซึ่งมีที่ดินอยู่ในบริเวณโฉนดดังกล่าว หากได้ปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนเฉพาะผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะเจาะจงไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับการปรับฐานราคาค่าทดแทนที่ดินจากราคาไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ดังเช่นผู้ถูกเวนคืนรายอื่น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มิได้ปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ของอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



ดังกล่าว โดยอ้างว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนแล้วยังมีที่ดินเหลือ และที่ดินที่เหลือได้รับประโยชน์จากการเวนคืน เห็นควรยื่นราคาตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเติม (ข้อ ๔) จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เพราะหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกำหนดค่าทดแทน (ข้อ ๔) ขอบที่จะนำมาใช้ภายหลังจากที่ได้ปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนที่ ๑.๗ ทุกแปลงแล้ว แม้จะเป็นความจริงว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากการเวนคืนจะมีราคาสูงขึ้น ซึ่งถือว่าได้รับประโยชน์จากการเวนคืน แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวคงเป็นแต่เหตุที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกแต่เพียงเท่านั้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๓๐๒,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลาของต้นเงินดังกล่าวแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐๖/๒๕๕๘)

กรณีที่ที่ดินก่อนถูกเวนคืนมีเนื้อที่ ๑๘๑ ตารางวา ใช้ประโยชน์ปลูกสร้างที่พักอาศัย ภายหลังถูกเวนคืนมีเนื้อที่เหลือเพียง ๑๘ ตารางวา ไม่สามารถปลูกสร้างที่พักอาศัยอีกต่อไปได้ แม้ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนแปลงดังกล่าว ผู้มีอำนาจในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจะได้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ มาเป็นฐานในการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน และได้ปรับเพิ่มค่าทดแทนที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการพักอาศัยให้อีกร้อยละ ๒๐ จากราคาดังกล่าว กรณีก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรม เนื่องจากยังคงเป็นการกำหนดค่าทดแทนโดยมิได้คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดจากการถูกเวนคืนตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีโฉนดเนื้อที่ ๒๐๐ ตารางวา ซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นจำนวนเนื้อที่ ๑๘๑ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ พร้อมสิ่งปลูกสร้างและพืชผลต้นไม้ ในส่วนของค่าทดแทนที่ดินแปลงดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ราคาตารางวาละ ๑๓,๐๐๐ บาท โดยปรับอัตราเพิ่มสำหรับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการพักอาศัยให้อีกร้อยละ ๒๐



เป็นราคาตารางวาละ ๑๕,๖๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๒,๘๒๓,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าค่าทดแทนดังกล่าวทุกรายการมีราคาต่ำเกินไป จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ได้รับการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นราคา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และพืชผลต้นไม้เพิ่มขึ้น พร้อมดอกเบี๋ย ซึ่งคดีมีประเด็นมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าทดแทน และเพิ่มค่าทดแทนให้ตามสภาพการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์นั้นตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันประกอบด้วยนั้น เห็นได้ว่าการเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวเป็นการพิจารณาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดจากการถูกเวนคืนด้วยแต่อย่างใด จึงถือว่ายังไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อพิจารณาความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนในคดีนี้แล้วเห็นว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเล็กมีเนื้อที่ ๒๐๐ ตารางวา ถูกเวนคืนเกือบทั้งแปลง เป็นเนื้อที่ ๑๘๑ ตารางวา เหลือเนื้อที่อยู่เพียง ๑๙ ตารางวา ที่ดินส่วนที่เหลือกลายเป็นรูปสามเหลี่ยมไม่อาจใช้เป็นที่ดินปลูกสร้างที่อยู่อาศัยได้ต่อไป หรือแม้แต่จะขายที่ดินแปลงที่เหลือก็เป็นเรื่องยาก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเวนคืนเป็นอันมาก ดังนั้น จึงต้องคำนึงถึงความเสียหายส่วนนี้ด้วย สมควรเพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนอีกร้อยละ ๓๐ ของราคาค่าทดแทนที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กำหนดพิพากษาให้เพิ่มราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ๗๐๕,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี๋ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี๋ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓๑/๒๕๕๘)

การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ แม้จะถือเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนในระดับหนึ่ง แต่เมื่อตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีการวางแนวทางเพิ่มเงินค่าทดแทนความเสียหายไว้ในการพิจารณา



กำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนในส่วนค่าเสียหายของที่ดินที่ถูกเวนคืนยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ยังไม่เหมาะสม และเป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีโฉนด จำนวน ๕ แปลง ตั้งอยู่ตำบลบางหัวเสือ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ที่ดินทั้ง ๕ แปลงดังกล่าว อยู่ในแนวเขตที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประชุมมีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓-พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๐๐๕,๐๐๐ บาท แต่ยังมีได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ต่อมา ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ที่ดินทั้ง ๕ แปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อยู่ในแนวเขตที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗ เพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ถูกเวนคืนรายอื่น ๆ โดยได้นำราคาค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ชุดเดิมกำหนดไว้ มาพิจารณาประกอบกันแล้วเห็นว่า เงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ชุดเดิมกำหนดไว้ถูกต้องและเป็นธรรม จึงได้มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามมติเดิมที่กำหนดไว้ ดังนี้ (๑) ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๐๖ เนื้อที่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา ถูกเวนคืนทั้งแปลง กำหนดเงินค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๙๐๐,๐๐๐ บาท (๒) ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๒ เนื้อที่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา ถูกเวนคืนทั้งแปลง กำหนดเงินค่าทดแทนเป็นสองราคา เนื้อที่ ๒ งาน ๕ ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๔๓๕,๐๐๐ บาท และเนื้อที่ ๘๑ ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๓๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๖๖๙,๐๐๐ บาท (๓) ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ เนื้อที่ ๒ งาน ๔๓ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วนเป็นเนื้อที่จำนวน ๑ งาน ๗๘ ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๐๖๘,๐๐๐ บาท (๔) ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๑๑ เนื้อที่ ๓๐^๗/_{๑๐} ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วนเป็นเนื้อที่จำนวน ๑๑ ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๓๓,๐๐๐ บาท และ (๕) ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ เนื้อที่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วนเป็นเนื้อที่จำนวน ๒ งาน ๒๑ ตารางวา กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๓๒๖,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสิ้น ๕,๐๐๕,๐๐๐ บาท



ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อขอเงินค่าทดแทนที่ดิน ทั้ง ๕ แปลงเพิ่มและยังขอให้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนทั้งหมด ซึ่งได้รับการวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ปรับฐานราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองทั้ง ๕ แปลง เป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท และเพิ่มค่าเสียหายให้อีกร้อยละ ๑๐ เป็นตารางวาละ ๑๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าทดแทน ที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๔,๓๐๑,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเงินค่าทดแทนยังไม่เป็นธรรม จึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพิ่มเงินค่าทดแทนและรับเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือในอัตราเดียวกันทั้ง ๕ แปลง คือ ในอัตรา ตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่ ๑ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมหรือไม่ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้เพิ่มเงิน ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เท่ากันทั้ง ๕ แปลงซึ่งสูงกว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในระดับหนึ่ง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ในส่วนของเงินค่าทดแทนความเสียหายที่เพิ่มให้อีกร้อยละ ๑๐ นั้น เห็นว่า ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดว่า ที่ดินที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน อาจเพิ่มเงินค่าทดแทนได้อีกตามความเหมาะสม โดยที่ดินถูกเวนคืนทั้งหมดหรือประมาณสามในสี่ เพิ่มไม่เกินร้อยละ ๒๕ ที่ดินถูกเวนคืนประมาณครึ่งหนึ่งหรือส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด หรือส่วนที่เหลือรูปร่างไม่ดี เพิ่มไม่เกินร้อยละ ๒๐ ที่ดินนอกเหนือจากนั้น อาจพิจารณา เพื่อความเหมาะสมเป็นธรรมเป็นราย ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๒ และเลขที่ ๒๔๖๑๐๖ ถูกเวนคืนทั้งแปลง ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้เคยกำหนดค่าทดแทนเพิ่มในส่วนค่าทดแทนความเสียหายเพิ่มให้แก่นาง ล. ในอัตราร้อยละ ๒๕ จึงเห็นควรเพิ่มค่าทดแทนความเสียหายให้อีกร้อยละ ๒๕ ของฐานราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๒,๕๐๐ บาท ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ ถูกเวนคืนเกินสามในสี่ส่วน เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายไว้เช่นเดียวกับการ ถูกเวนคืนทั้งแปลง และเมื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ ตั้งอยู่ติดกับที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๓๙๖๐๒ ความเสียหายจึงคล้ายกัน เห็นควรเพิ่มเงินค่าทดแทนความเสียหายให้อีกร้อยละ ๒๕ ของฐานปรับราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๒,๕๐๐ บาท สำหรับที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ ถูกเวนคืนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๐๑ ซึ่งแม้จะถูกเวนคืนไม่ถึงครึ่งหนึ่งแต่มีเนื้อที่เหลือจากการเวนคืนน้อย โดยที่ดินทั้งสองแปลง ดังกล่าวตั้งอยู่ติดกัน มีที่ดินส่วนที่เหลือรูปร่างยาวคล้ายถนน จึงถูกจำกัดการใช้ประโยชน์



ซึ่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ สามารถเพิ่มเงินค่าทดแทนความเสียหายได้อีกไม่เกินร้อยละ ๒๐ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์รายอื่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ จึงเห็นควรเพิ่มค่าทดแทนความเสียหายของที่ดินทั้งสองแปลงให้อีกร้อยละ ๒๐ ของฐานราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท

ประเด็นที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ถูกเวนคืนเพียงบางส่วนมีจำนวน ๓ แปลง ได้แก่ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ เนื้อที่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา ถูกเวนคืน ๒ งาน ๒๑ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๒๗ ตารางวา ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ เนื้อที่ ๒ งาน ๔๓ ตารางวา ถูกเวนคืน ๑ งาน ๗๘ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๖๕ ตารางวา และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๑๑ เนื้อที่ ๓๐^๗/_{๑๐} ตารางวา ถูกเวนคืน ๑๑ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๑๙^๗/_{๑๐} ตารางวา เห็นได้ว่า ที่ดินส่วนที่เหลือของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ และเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ มีเนื้อที่มากกว่า ๒๕ ตารางวา กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการที่จะรับเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๑๑ แม้ว่าเนื้อที่ของที่ดินจะเหลือน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา แต่เนื่องจากที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ติดต่อกันกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ ซึ่งเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและเป็นเจ้าของเดียวกันทั้งสองแปลง กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการที่จะรับเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มในส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๒ เป็นเงิน ๔๒๙,๐๐๐ บาท ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๐๖ เป็นเงิน ๒๒๕,๐๐๐ บาท ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ เป็นเงิน ๓๓๑,๕๐๐ บาท ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ เป็นเงิน ๑๗๘,๐๐๐ บาท และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๑๑ เป็นเงิน ๑๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๑๗๔,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในจำนวนเงินดังกล่าวในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลานับตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

^{๒๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวาหรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันหากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

และอัตราดอกเบี้ยต้องไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑/๒๕๕๙)

การพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นปรากฏหลักฐานว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีราคาซื้อขายกันในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนแปลงดังกล่าวเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ตารางวา ซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นจำนวนเนื้อที่ ๓ งาน ๘^๙/_{๑๐} ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๙ แล้วมีมติให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเป็นรายแปลง สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เห็นว่าเป็นที่ดินแปลงใหญ่ติดลำหนองปลาตุ๊ก ไม่มีการพัฒนา มีราคาประเมินทุนทรัพย์ ตารางวาละ ๘,๕๐๐ บาท แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีสภาพและทำเลเช่นเดียวกับที่ดินแปลงใกล้เคียงซึ่งถูกเวนคืนเช่นกัน สภาพที่ดินยังไม่มีการพัฒนาเช่นกัน ซึ่งมีราคาประเมินทุนทรัพย์ ตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนจำนวน ๓,๗๐๐,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหนังสืออุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพิ่มขึ้นเป็นอัตราตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีหลักฐานจากเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบึงกุ่ม ที่จัดส่งข้อมูลบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ และราคาซื้อขายที่ดินตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีราคาซื้อขายสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ กรณีจึงต้องกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามราคาซื้อขายในท้องตลาด เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีราคาซื้อขายตารางวาละ



๑๕,๒๗๓ บาท กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะต้องกำหนดราคาค่าทดแทนให้ตามราคาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ของที่ดินแปลงใกล้เคียง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างราคาซื้อขายที่ดินจำนวน ๘ แปลง ซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน มีราคาซื้อขายในท้องตลาดตารางวาละ ๔๑,๐๐๐ บาท นั้น เห็นว่ากรณีที่ดินจำนวน ๘ แปลงที่อ้างราคาซื้อขายเป็นการซื้อขายที่ดินที่มีการจัดสรรโครงการของหมู่บ้านจัดสรรที่ขายให้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งผู้ขายได้รวมค่าพัฒนาที่ดิน ค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ค่าประกอบการและผลกำไรไว้ด้วย อันแตกต่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่เป็นที่ดินแปลงใหญ่ ยังไม่มีการพัฒนา จึงไม่อาจนำราคาซื้อขายดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ได้ นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า ที่ดินมีราคาซื้อขายกันโดยทั่วไปในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่มีพยานหลักฐานใดมาสนับสนุน แต่มีพยานหลักฐานจากเจ้าพนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร สาขาบึงกุ่ม ที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบราคาซื้อขายที่ดินแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่จดทะเบียนซื้อขายกันเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗ ว่ามีราคาซื้อขายตารางวาละ ๑๕,๒๗๓ บาท ซึ่งหลักฐานดังกล่าวเป็นหลักฐานการทำนิติกรรมซื้อขายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเอง จึงเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักในการรับฟังมากกว่าค่ากล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามถูกเวนคืนเป็นจำนวนเนื้อที่ ๓ งาน ๘/๑๐ ตารางวา จึงคิดเป็นจำนวนเงินค่าทดแทน ๔,๗๑๗,๑๙๓.๒๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับค่าทดแทนไปแล้วจำนวน ๓,๗๐๐,๘๐๐ บาท คงเหลือเงินค่าทดแทนที่ควรได้รับอีกจำนวน ๑,๐๑๖,๓๙๓.๒๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเงิน ๑,๐๑๖,๓๙๓.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลานับแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามแต่ไม่เกินร้อยละ ๕.๓๕ ต่อปี และดอกเบี้ยนับถึงวันฟ้องคดีต้องไม่เกิน ๗๙,๘๕๒.๘๓ บาท ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๙)

ในการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน แม้จะฟังได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาของอสังหาริมทรัพย์

ที่มีการตราเอาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ในวันที่มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้คำนึงถึงความเสียหายที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับประกอบด้วย กรณีย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กรณีที่มีการเวนคืนที่ดินภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจะต้องกำหนดให้ไม่ต่ำกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา ตามนัยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เมื่อพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดแล้ว ปรากฏว่ามีราคาต่ำกว่าราคาที่ดินที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าราคาค่าทดแทนที่พิจารณาได้มีราคาสูงกว่า เจ้าของที่ดินจึงชอบที่จะได้รับค่าทดแทนตามจำนวนที่พิจารณาได้ดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน บริเวณตำบลเตาปูน อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี รวมจำนวน ๑๘๔ แปลง มีเนื้อที่ประมาณ ๒,๐๓๕ ไร่ ๓ งาน ๘๒ ตารางวา โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินดังกล่าวจากบริษัท ท. ราคาเฉลี่ยตารางวาละ ๕๘๐ บาท โดยมีวัตถุประสงค์การซื้อขายที่ดิน เพื่อจัดทำศูนย์อุตสาหกรรมสระบุรี ต่อมากรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีโครงการจะก่อสร้างระบบคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำ จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รวมจำนวน ๒๓ แปลง คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณาเห็นชอบให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในท้องที่ตำบลเตาปูน อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนเนื้อที่ ๔๙ ไร่ ๓ งาน ๘๗ ตารางวา คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๕,๑๖๙,๓๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงิน



ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้อีก เป็นเงินจำนวน ๑๕,๙๒๙,๐๒๗.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อกรณีการเวนคืนตามคดีนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพา ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงต้องกำหนดโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ตามที่บทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีหลักฐานการซื้อขายที่ดินในบริเวณเดียวกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเหมือนหรือคล้ายคลึงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี คงปรากฏแต่ราคาซื้อขายก่อนวันดังกล่าว โดยมีการซื้อขายที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเหมือนหรือคล้ายคลึงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒ แปลง แปลงหนึ่งมีเนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๑๑ ตารางวา ซื้อขายกันในราคา ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือคิดเป็นราคาไร่ละ ๑๐๔,๖๕๗.๒๔ บาท หรือตารางวาละ ๒๖๑.๖๔ บาท อีกแปลงหนึ่งมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา ซื้อขายกันในราคา ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือคิดเป็นราคาไร่ละ ๗๘,๔๓๑.๓๗ บาท หรือตารางวาละ ๑๙๖.๐๗ บาท ในส่วนของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้บังคับอยู่ในปีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒๒ แปลง มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒๕๐ บาท ส่วนที่ดินอีกแปลงหนึ่งมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ไร่ละ ๒๔๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๖๐๐ บาท สำหรับราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ มีราคาต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เป็นอย่างมาก และเมื่อได้คำนึงถึงสภาพและทำเลที่ตั้ง และสภาพประโยชน์การใช้สอยประกอบไปด้วยแล้ว การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เนื่องจากเป็นราคาที่สูงกว่าราคาซื้อขายเฉลี่ยของที่ดินทั้งสองแปลงที่มีสภาพและทำเลที่ตั้งเหมือนหรือคล้ายคลึงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลใช้บังคับ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ในวันที่มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น



เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว แต่โดยที่เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันรวมจำนวน ๑๘๔ แปลง มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๒,๐๓๕ ไร่ ๓ งาน ๘๒ ตารางวา หรือ ๘๑๔,๓๘๒ ตารางวา โดยมีวัตถุประสงค์ในการซื้อที่ดินเพื่อจัดทำศูนย์อุตสาหกรรมสระบุรี สำหรับสร้างโรงงานอุตสาหกรรมครบวงจรและแสวงหาผลประโยชน์ ผลกำไรจากการให้เช่าพื้นที่ หรือขายแก่บุคคล นิติบุคคลอื่น ๆ เมื่อที่ดินบางส่วน จำนวน ๒๓ แปลง ถูกเวนคืนจำนวน ๔๙ ไร่ ๓ งาน ๘๗ ตารางวา หรือ ๑๙,๘๘๗ ตารางวา ย่อมเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับดังกล่าวประกอบด้วย จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเมื่อมีการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำตามโครงการของกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ติดต่อกันถูกแบ่งแยกออกเป็นที่ดิน ๒ ผัง ไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิมของผู้ฟ้องคดีได้ และเมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ได้รับ ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับค่าทดแทนความเสียหายเพิ่มอีกร้อยละ ๕๐ ของเงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนส่วนหนึ่งของผู้ฟ้องคดีอยู่ในหน่วยที่ ๔ ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ระยะ ๔๐ เมตร ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาในอัตราไร่ละ ๒๔๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๖๐๐ บาท จำนวน ๑ ไร่ ๙๓ ตารางวา หรือ ๔๙๓ ตารางวา จึงเห็นควรเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นราคาตารางวาละ ๙๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจำนวน ๔๔๓,๗๐๐ บาท และที่ดินที่ถูกเวนคืนอีกส่วนหนึ่งอยู่ในหน่วยที่ ๕ ที่ดินนอกจากหน่วยที่ ๑ ถึงหน่วยที่ ๔ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาในอัตราไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๒๕๐ บาท จำนวน ๔๘ ไร่ ๒ งาน ๙๔ ตารางวา หรือ ๑๙,๔๙๔ ตารางวา เห็นควรเพิ่มค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นราคาตารางวาละ ๓๗๕ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๗,๓๑๐,๒๕๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทั้งสิ้นจำนวน ๗,๗๕๓,๙๕๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๕,๑๖๙,๓๐๐ บาท อธิบดีกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกเป็นเงินจำนวน ๒,๕๘๔,๖๕๐ บาท ทั้งนี้ แม้ตามคดีนี้จะเป็นกรณีที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินนั้นมา แต่โดยที่เมื่อได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญและมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้ต้องคำนึงถึงแล้ว ปรากฏว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดไม่ได้สูงกว่าราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีซื้อ มา แต่กลับต่ำกว่า ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่กำหนดให้ กรณีนี้ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๒



แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่จะต้องได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทน ไม่ต่ำกว่าราคาที่ดินในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินนั้นมา พิพากษาให้อธิบดีกรมชลประทานจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกเป็นเงินจำนวน ๒,๕๕๔,๖๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าวในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละประเภท แต่ไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๕๙)

การพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น แม้ว่าโดยปกติแล้วจะไม่อาจนำราคาซื้อขายที่ดินที่ได้ทำการซื้อขายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ มาใช้เทียบเคียงเป็นราคาดังกล่าวได้ แต่เมื่อมีกรณีที่น่าเชื่อว่าราคาซื้อขายที่ดินภายหลังวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ไม่น่าจะสูงกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับมากนัก กรณีจึงอาจนำราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีทำเลที่ตั้งอยู่ในตารางราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในหน่วยโซนและบล็อกเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่ถูกเวนคืน เพื่อพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้ได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดรวม ๓ แปลง เนื้อที่ ๓๙^๙/_{๑๐} ตารางวา เท่ากันทุกแปลง ซึ่งที่ดินทั้งหมดอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในอัตราไร่ละ ๓๕,๙๑๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ จึงอุทธรณ์ขอเพิ่มค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายของที่ดิน ฯลฯ ตามความเหมาะสมของที่ดินเป็นราย ๆ ไป แต่ไม่เกินร้อยละ ๕๐ โดยกรณีที่ดินของผู้ฟ้องคดีเห็นควรกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายให้อีกร้อยละ ๕๐ เป็นไร่ละ ๕๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับ จึงนำคดี



มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากราคาไร่ละ ๕๕๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๖ บริเวณใกล้เคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีการซื้อขายที่ดิน โดยมีที่ดินแปลงหนึ่ง คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๕ เนื้อที่ ๔๖^๒/_{๑๐๐} ตารางวา ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ซื้อขายกันเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ในราคาไร่ละ ๒,๒๙๔,๓๗๒ บาท หรือตารางวาละ ๕,๗๓๕.๙๓ บาท นอกจากนี้ภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ มีการซื้อขายที่ดินกันจำนวน ๒ แปลง คือ การซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๓ เนื้อที่ ๖๐^๙/_{๑๐๐} ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นเงิน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในส่วนของที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ตารางวาละ ๓,๔๑๐ บาท และการซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๙๗๐๓ เนื้อที่ ๔๐^๓/_{๑๐๐} ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นเงิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในส่วนของที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ตารางวาละ ๓,๔๑๐ บาท พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้โดยปกติทั่วไปแล้ว จะไม่อาจนำราคาซื้อขายที่ดินที่ได้ทำการซื้อขายกันก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับนานกว่าเก้าเดือนเศษขึ้นไปและราคาซื้อขายที่ดินที่ได้ทำการซื้อขายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาราคาซื้อขายที่ดินที่ปรากฏข้างต้นแล้วเห็นว่า ราคาซื้อขายที่ดินจำนวนเนื้อที่ใกล้เคียงกันที่ทำการซื้อขายก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๖ นานไม่ถึง ๑ ปี ยังสูงกว่าราคาซื้อขายหลังจากวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ถึง ๑ ปี ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ มิได้เป็นไปเพื่อสร้างถนนใหม่หรือขยายถนนเพิ่มให้กว้างขึ้นโดยเพิ่มช่องจราจร แต่เป็นไปเพื่อขยายระยะมองเห็นของทางหลวงแผ่นดิน อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้รถยนต์และราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง กรณีจึงไม่น่าเชื่อว่าราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณเดียวกันกับที่ดินที่ต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ทำการซื้อขายกันภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ จะสูงกว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๖ มากนัก ดังนั้น จึงอาจนำราคาซื้อขายที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๒๑๓ และเลขที่ ๑๙๗๐๓ ซึ่งมีทำเลที่ตั้งอยู่ในตารางราคาประเมินทุนทรัพย์



ในหน่วย โชน และบล็อกเดียวกันกับที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแปลง มาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีตามที่เป็นอยู่ในวันใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ พิพากษาให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสามแปลงของผู้ฟ้องคดีจากราคาตารางวาละ ๑,๓๕๐ บาท เป็นตารางวาละ ๓,๔๑๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเพิ่มขึ้น เป็นเงินจำนวน ๒๔๖,๕๘๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๙)

ในการนำราคาซื้อขายที่ดินแปลงข้างเคียงมาพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ที่ดินแปลงที่จะนำมาเปรียบเทียบพึงต้องมีสภาพทำเลที่ตั้งเหมือนกันกับที่ดินที่ถูกเวนคืน นอกจากนี้ราคาซื้อขายที่ดินที่จะนำมาเปรียบเทียบจะต้องไม่เป็นราคาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๐๐๐๑ เนื้อที่ ๑๗ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๑ (ทาวน์เฮาส์ ๒ ชั้น) และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๐๐๐๒ เนื้อที่ ๑๖ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๒ (ทาวน์เฮาส์ ๒ ชั้น) ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณามีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีในอัตราตารางวาละ ๓๗,๗๓๐ บาท เทหาราคาซื้อขายที่ดินแปลงข้างเคียงเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีราคาตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๑ เป็นเงิน ๑,๐๒๔,๕๘๒ บาท และสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๒ เป็นเงิน ๗๓๕,๐๑๗ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเป็นราคาตารางวาละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ขอเพิ่มค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๑ เป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท สิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๒ เป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วเห็นควรชดเชยความเสียหายของการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ โดยมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดิน



ทั้งสองแปลงจากตารางวาละ ๓๗,๗๓๐ บาท เป็นตารางวาละ ๔๕,๒๗๖ บาท กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๑ เพิ่มขึ้น ๓๘,๐๘๑ บาท และสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๒ เพิ่มขึ้น ๓๓,๔๘๘ บาท รวมทั้งกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย และได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาค่าทดแทนที่ได้รับยังไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๒,๙๒๔,๓๗๔ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีค่าทดแทนที่ดิน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เปรียบเทียบกับราคาซื้อขายที่ดินและกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเป็นรายแปลง ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เห็นว่าที่ดินบริเวณใกล้เคียงที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีราคาซื้อขายเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นการซื้อขายในเวลาใกล้เคียงกับวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามคดีนี้ใช้บังคับในราคาอัตราตารางวาละ ๓๗,๗๓๐ บาท จึงมีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงตามราคาดังกล่าว และต่อมาในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินในโครงการบ้านจัดสรร (ทาวน์เฮ้าส์) สภาพทำเลที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่ห่างจากถนนนวลจันทร์ประมาณ ๑๕๐ เมตร ถึง ๒๕๐ เมตร ห่างจากถนนเกษตรศาสตร์-นวมินทร์ (สุขาภิบาล ๑) ประมาณ ๕๐๐ เมตร การคมนาคมสะดวก เป็นสภาพทำเลที่ดี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกเวนคืนจากการย้ายที่อยู่อาศัยและต้องสูญเสียสภาพทำเลในการค้าขาย จึงมีมติชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๒๐ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนดโดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงจากตารางวาละ ๓๗,๗๓๐ บาท เป็นตารางวาละ ๔๕,๒๗๖ บาท ทั้งนี้ สำหรับกรณีราคาซื้อขายที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียง ปรากฏว่าการซื้อขายที่ดินจำนวน ๒ แปลง เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในราคา ๙๕๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นราคาตารางวาละ ๕๙,๓๗๕ บาท และเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ในราคา ๖๖๗,๐๐๐ บาท คิดเป็นราคาตารางวาละ ๔๑,๖๘๗.๕๐ บาท เป็นการซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง จึงไม่อาจนำราคาดังกล่าวมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนกรณีราคาซื้อขายที่ดินอีกจำนวน ๓ แปลง ในหมู่บ้านนวลจันทร์นั้น เห็นว่าที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวอยู่ในหมู่บ้านนวลจันทร์ ซึ่งอยู่ติดถนนนวลจันทร์ตั้งอยู่คนละฝั่งถนนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑๕๐ เมตร ถึง ๒๕๐ เมตร สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินย่อมแตกต่างกัน จึงไม่อาจนำราคาดังกล่าวมาใช้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน กรณีจึงเห็นว่าราคาค่าทดแทนที่ดิน



ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๔๕,๒๗๖ บาท เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ค้ำถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

กรณีค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีมติกำหนดโดยจะหักค่าเสื่อมราคาไว้ด้วย แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว เห็นควรให้กำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโดยไม่หักค่าเสื่อมราคาทุกรายการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามจำนวนค่าเสื่อมราคาที่เคยถูกหักออกไป และกรณีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีโต้แย้งให้เห็นว่า ในขั้นตอนการสำรวจมีวัสดุรายการใดขาดตกหล่น หรือในการคำนวณราคามีความบกพร่องผิดพลาดในรายการใด จึงฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจและคำนวณราคาสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีโดยนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ มาใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณ ทั้งที่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีการประชุมกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ สมควรกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโดยค้ำถึงค่าดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ อันเป็นช่วงเวลาทีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว เป็นผลให้เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่มูลค่าของสิ่งปลูกสร้างตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ และในวันที่มีการประชุมกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงสมควรใช้ราคาวัสดุก่อสร้างในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ มาเป็นฐานในการคิดคำนวณเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อคำนวณแล้วจำนวนเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๑ โดยไม่รวมค่าถมดินจะเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๒๓,๓๐๑ บาท และจำนวนเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างบ้านพักเลขที่ ๔๐/๓๒๒ โดยไม่รวมค่าดินถมจะเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๑๑,๒๗๙ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๓๔,๕๘๐ บาท

กรณีค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีมติกำหนดเงินค่าทดแทน

ความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามแนวทางที่กำหนดไว้ ได้แก่ กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากต้องย้ายที่อยู่อาศัยเดิมไปจัดหาที่อยู่ใหม่ให้เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ทุกราย และสำหรับรายที่มีคำขอให้กำหนดค่าเสียโอกาสทางการค้าหรือสูญเสียสภาพทำเลการค้าโดยไม่ปรากฏหลักฐานที่รับฟังได้ประกอบคำขอ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าเช่าร้อยละ ๒.๕ ของค่าปลูกสร้างใหม่ให้ส่วนหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้กำหนดค่าเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับรายที่ต้องย้ายที่อยู่อาศัยหรือต้องย้ายถิ่นที่อยู่แล้ว จึงไม่กำหนดเงินค่าทดแทนตามคำขอดังกล่าวให้อีก จึงเห็นว่าการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายโดยครบถ้วน จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

พิพากษาให้กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๔,๕๘๐ บาท ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๘/๒๕๕๙)

๑.๓.๒ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง

โดยที่มูลค่าการก่อสร้างในแต่ละช่วงเวลา ย่อมมีราคาเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ และโดยทั่วไปจะมีราคาเพิ่มสูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำบัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละย้าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีการจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีถึง ๔ ปี มากำหนดค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ฟ้องคดี ราคาค่าทดแทนดังกล่าว จึงมิใช่ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนด ตั้งอยู่ตำบลเทพราช อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๙ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วน เนื้อที่ ๒ ไร่ ๙๙ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างและพืชผลตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อก่อสร้างระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำตามโครงการฝายคลองท่าหน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณามีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ให้นำราคาค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชดเชยโครงการฝายคลองท่าหน อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช กำหนดไว้เพื่อใช้ในการเจรจาปรองดองตกลงซื้อขายกับเจ้าของที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมากำหนดเป็นค่าทดแทนที่ดินสำหรับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้ปรับค่าทดแทนที่ดินให้สูงขึ้นเฉพาะหน่วยที่ดินที่มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ สูงกว่าและได้กำหนดที่ดินที่ถูกเวนคืนออกเป็นโซน บล็อก และหน่วยตามการแบ่งโซนของสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ทั้งยังได้เพิ่มระยะห่างจากถนนจากเดิม ๔๐ เมตร เป็น ๑๐๐ เมตร ส่วนกรณีค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ใช้บัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ หากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมีลักษณะพิเศษกว่าบัญชีมาตรฐานดังกล่าวให้คำนวณราคาค่าทดแทนตามราคาวัสดุและค่าแรงปัจจุบัน และกรณีค่าทดแทนต้นไม้ให้กำหนดตามบัญชีรายละเอียดค่าทดแทนต้นไม้และไม้ผลที่ถูกเขตชดเชยโครงการฝายคลองท่าหนที่คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อชดเชยโครงการพิจารณากำหนดไว้เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ทั้งนี้ กรณีของผู้ฟ้องคดีได้รับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในอัตราตารางละ ๓๐๐ บาท ที่ดินถูกเวนคืน ๒ ไร่ ๙๙ ตารางวา รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดิน ๒๖๙,๗๐๐ บาท ค่าทดแทนต้นไม้ จำนวน ๓๓ รายการ รวมเป็นเงิน ๒๘๓,๙๐๐ บาท ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ๔ รายการ คือ บ้านไม้-คอนกรีต ๒ ชั้น เป็นเงิน ๖๗๒,๑๙๑.๘๕ บาท ยุงข้าว เป็นเงิน ๓๘,๘๘๐.๒๘ บาท โรงเรือนทั่วไป เป็นเงิน ๔๑,๒๕๓.๓๐ บาท และบ่อน้ำตื้น เป็นเงิน ๕,๕๐๕.๑๒ บาท รวมค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างทั้ง ๔ รายการ เป็นเงิน ๗๕๗,๘๔๐.๕๕ บาท รวมค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๑,๓๑๑,๔๔๐.๕๕ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทน กรมชลฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงวางเงินค่าทดแทนโดยฝากไว้กับธนาคาร เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยื่นราคาค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนต้นไม้ ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ชำระค่าชดเชยที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑๕๑๑๐ ที่ซื้อขายกันเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ในราคาตารางวาละ ๔๓๓ บาท มาพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าว มีทำเลที่ตั้งอยู่ติดทางหลวงชนบทสายบ้านไสลับ-บ้านปลักปลา และอยู่ใกล้กับจุดตัดระหว่าง ทางหลวงชนบทสายบ้านไสลับ-บ้านปลักปลา กับทางหลวงชลบทสายบ้านหัวแรด-บ้านอ่าวยางแดง ส่วนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นถนน ซอย สายรองลงมา ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๑๐ ย่อมมีสภาพทำเลที่ตั้งดีกว่าและมีราคาซื้อขายสูงกว่าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเป็นราคาซื้อขายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงไม่อาจนำมาพิจารณาเพื่อกำหนด เงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตารางวาละ ๓๐๐ บาท แม้เป็นราคาที่สูงกว่าราคาประเมิน ทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เมื่อพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ มีเนื้อที่ก่อนถูกเวนคืน ๔ ไร่ ๑ งาน ๙ ตารางวา เป็นที่ดิน แปลงเล็กที่มีสาธารณูปโภคไฟฟ้าและประปา ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ทำสวนผลไม้เต็มทั้งแปลงถูกเวนคืนบางส่วน คงเหลือเนื้อที่ ๒ ไร่ ๑๐ ตารางวา ที่ดินส่วนที่เหลือ แบ่งแยกออกเป็นสองแปลงอยู่คนละฝั่งคลองส่งน้ำที่ก่อสร้างใหม่ คือ ๑) แปลงด้านทิศตะวันออก มีเนื้อที่ประมาณ ๑ งาน เป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง และไม่มีด้านใดอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ ๒) แปลงด้านทิศตะวันตกมีเนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๓ งาน ๑๐ ตารางวา เป็นรูปสี่เหลี่ยมด้านยาว ยังติดทางสาธารณประโยชน์เส้นเดิม ที่ดินส่วนที่เหลือนี้ไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือ ใช้ทำสวนผลไม้ได้ตามปกติ โดยเฉพาะแปลงที่เหลือรูปสามเหลี่ยมชายธง ไม่มีด้านใด ติดทางสาธารณประโยชน์ ศักยภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนี้ถูกจำกัดอย่างยิ่ง ค่าทดแทน ที่กำหนดให้จึงยังไม่เหมาะสม กรณีสมควรกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคา ตารางวาละ ๔๐๐ บาททั้งแปลง รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๓๕๙,๖๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปแล้ว ๒๖๙,๗๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นอีก ๘๙,๙๐๐ บาท

กรณีค่าทดแทนต้นไม้ที่ถูกเวนคืน เมื่อพิจารณาบัญชีรายละเอียด ค่าทดแทนต้นไม้และไม้ผลที่ถูกเขตชลประทานที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่าบัญชีดังกล่าวจัดทำขึ้น



เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ก่อนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จะมีมติกำหนดค่าทดแทนต้นไม้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ เป็นเวลา ๓ ปี ถึง ๕ ปี จึงมีใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของต้นไม้ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดค่าทดแทน อีกทั้ง ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนส่วนมากเป็นประเภทไม้ผลและให้ผลผลิตแล้ว จึงต้องใช้เวลานานพอสมควรกว่าต้นไม้ดังกล่าวจะให้ผลผลิตดั้งเดิม การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้จึงต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสดังกล่าวด้วย ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบวรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี และเห็นว่ากรณีนี้ควรนำบัญชีค่าทดแทนต้นไม้เศรษฐกิจและต้นไม้ทั่วไปที่คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดนครศรีธรรมราช สายส่งไฟฟ้า ๑๑๕ กิโลโวลต์ ท่งส่ง-ลำภูรา ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเขตสายส่งไฟฟ้ามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวได้แยกประเภทต้นไม้แล้วนำค่าพันธุ์ ค่าปลูก ค่าปุ๋ย ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่าเสียโอกาสมาคำนวณตามหลักวิชาการ และเปรียบเทียบกับราคากับข้อมูลจากหน่วยราชการอื่นนำมาจัดทำบัญชีค่าทดแทนต้นไม้ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและเกษตรจังหวัดนครศรีธรรมราชผู้มีความรู้ทางด้านวิชาการเกษตรร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยพิจารณาเห็นชอบก่อนนำมาใช้ ทั้งระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดนครศรีธรรมราช พิจารณาเห็นชอบบัญชีดังกล่าวก็อยู่ในระยะเวลาช่วงปีเดียวกับที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า มีต้นไม้ที่ถูกเวนคืนของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๑ รายการ ที่ควรได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นรวมเป็นเงิน ๓๑๗,๓๕๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ไปแล้วเป็นเงิน ๒๓๒,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนต้นไม้ในส่วนนี้เพิ่มเป็นเงิน ๘๔,๕๕๐ บาท

กรณีค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำบัญชีมาตรฐานราคาซื้อขายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีการจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีถึง ๔ ปี มากำหนดค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีราคาค่าทดแทนดังกล่าว จึงมีใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดค่าทดแทน
 ที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมูลค่าการก่อสร้างในแต่ละช่วงเวลา
 ย่อมมีราคาเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ และโดยทั่วไปจะมีราคาเพิ่มสูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่
 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้อำนวยการสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าว่า ราคาวัสดุก่อสร้าง
 ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ มีอัตราเปลี่ยนแปลง ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๔๓
 สูงขึ้นร้อยละ ๒๔.๓ กรณีจึงควรนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา
 เพิ่มค่าทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกร้อยละ ๒๔.๓ จากบัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละประจำปี
 พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่โดยที่ค่าวัสดุก่อสร้างตามบัญชีดังกล่าวได้กำหนดรวมค่าแรง ค่ารีดถอน ค่าขนย้าย
 และค่าปลูกสร้างใหม่ ซึ่งฟังเป็นที่ยุติว่ามีอัตราร้อยละ ๓๐ ด้วย การที่จะคำนวณเพิ่มค่าวัสดุก่อสร้าง
 ให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๒๔.๓ ตามดัชนีราคาวัสดุที่สูงขึ้น จึงต้องคำนวณหาค่าวัสดุก่อสร้าง
 ที่แท้จริง โดยหักค่าแรง ค่ารีดถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่อัตราร้อยละ ๓๐ ออกจาก
 ค่าวัสดุก่อสร้างตามบัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เสียก่อน เมื่อรวม
 ค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างทั้ง ๓ รายการ โดยไม่รวมค่าดำเนินการร้อยละ ๑๐ เป็นเงิน
 ๖๘๓,๙๔๑.๓๐ บาท หักค่าแรง ค่ารีดถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่อัตราร้อยละ ๓๐
 จำนวน ๒๐๕,๑๘๒.๓๙ บาท จึงเหลือค่าวัสดุก่อสร้างที่แท้จริง ๔๗๘,๗๕๘.๙๑ บาท เมื่อเพิ่ม
 ค่าวัสดุก่อสร้างตามดัชนีราคาวัสดุที่สูงขึ้นอีกร้อยละ ๒๔.๓ จึงเป็นราคาวัสดุก่อสร้าง
 ๕๙๕,๐๙๗.๓๓ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าวัสดุก่อสร้างเพิ่มขึ้น ๑๑๖,๓๓๘.๔๒ บาท
 และเนื่องจากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดค่าดำเนินการเพิ่มให้อีกร้อยละ ๑๐
 ของราคาวัสดุก่อสร้าง จึงให้เพิ่มค่าดำเนินการอีก ๑๑,๖๓๓.๘๔ บาท รวมเป็นค่าทดแทนโรงเรือน
 และสิ่งปลูกสร้างบ้านไม้-คอนกรีต ยุงข้าว และโรงเรือนทั่วไปที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเพิ่มขึ้น
 จำนวน ๑๒๗,๙๗๒.๒๖ บาท สำหรับค่าทดแทนบ่อน้ำตื้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดี
 ในราคา ๕,๕๐๕.๑๒ บาท นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กำหนดโดยใช้บัญชีมาตรฐานราคาค่าร้อยละ
 ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ได้คำนวณตามราคาวัสดุในท้องถิ่นซึ่งเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว
 พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนต้นไม้และ
 ค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีก เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐๒,๔๒๒.๒๖ บาท
 พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน
 ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลาของเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ไม่เกิน
 อัตราร้อยละ ๗.๕ (ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี) นับแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางเงินค่าทดแทนโดยฝากไว้กับธนาคารจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี
 ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
 ที่ อ.๙๑๓/๒๕๕๘ ที่ อ.๘๙๔/๒๕๕๘ และที่ อ.๒๑/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



ในการกำหนดเงินค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง แม้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จะได้กำหนดเงินค่าทดแทนเป็นค่ารื้อถอนและค่าปลูกสร้างใหม่ให้แก่เจ้าของแล้ว แต่มิได้กำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนของค่าขนย้ายวัสดุและค่าขนย้ายสิ่งของเครื่องใช้ให้ด้วย การกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าช่วงบางส่วนของที่ดินมีโฉนดซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เพื่อประโยชน์แก่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในการก่อสร้างระบบระบายน้ำตามโครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีใช้ที่ดินเช่าช่วงดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจการค้ารับซื้อและขายวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือก่อสร้างและรับซื้อโลหะเก่า ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนกรณีของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดค่าทดแทนค่ารื้อย้ายบ้านและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๙๙๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นเงินจำนวน ๓,๘๖๐,๓๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายการประมาณราคาค่าทดแทนรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าปลูกสร้างใหม่ ประกอบด้วย ค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าแรงก่อสร้าง ค่าดำเนินการ กำไร ภาษี และได้กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ค่าแรงรื้อถอน ค่าเสียหายวัสดุที่รื้อถอน ค่าแรงก่อสร้างใหม่ ค่าดำเนินการ กำไร ภาษี นำมาคำนวณเป็นเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างใหม่ตามบัญชีมาตรฐานราคาค่าทดแทนรื้อย้ายปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ใหม่ เพื่อใช้สำหรับสำนักงานก่อสร้าง ๙ (โครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ) อันเป็นหลักเกณฑ์การคำนวณเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกเวนคืนอื่นทุกรายตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนเป็นค่ารื้อถอนและค่าปลูกสร้างใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ตามรายการประมาณราคาค่าทดแทนรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างนี้ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดเงินค่าทดแทนในส่วน of ค่าขนย้ายวัสดุ และค่าขนย้ายสิ่งของเครื่องใช้ให้แก่

ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยอ้างว่าไม่มีมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการคิด การกำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่ม รวมทั้งค่าทดแทนส่วนอื่นที่ยังมิได้กำหนดให้ และคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอเช่นเดียวกัน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้มีคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม ศาลจึงมีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายจากที่อยู่เดิมที่ถูกเวนคืนไปสถานที่แห่งใหม่ เป็นระยะทางประมาณ ๙๐ กิโลเมตร ดังนั้นจึงควรกำหนดค่าขนย้ายวัสดุให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายวัสดุส่วนประกอบสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ เป็นเงิน ๒๓,๗๖๓.๘๐ บาท

ส่วนเงินค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินเช่าช่วงดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจการค้ารับซื้อและขายวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือก่อสร้าง และรับซื้อโลหะเก่า โดยสัญญาเช่าที่ผู้ฟ้องคดีทำไว้กับนาย ป. ตามสัญญาเช่า ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ สัญญาเช่าจะสิ้นสุดในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องย้ายออกจากที่ดินพิพาทก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่า ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๕๔๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียโอกาสทางการค้าจากลูกค้าประจำที่มีอยู่เดิม และต้องใช้เวลาในการหาสถานที่ใหม่เพื่อใช้ประกอบการค้าต่อไป จึงถือเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจริงจากการที่ต้องย้ายออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าทำการค้าอยู่นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ได้ประเมินรายได้ของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีเก็บภาษีแบบเหมาจ่ายตามแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ภาษี พ.ศ. ๒๕๔๙ (ภ.ง.ด.๙๔) เป็นเงินจำนวน ๒๘๐,๐๐๐ บาท และแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับผู้มีเงินได้กรณีทั่วไป ภาษี พ.ศ. ๒๕๔๙ (ภ.ง.ด.๙๐) เป็นเงินจำนวน ๕๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๔๖,๖๖๖.๖๗ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีประมาณการค่าเสียโอกาสทางการค้าว่ามีรายได้อย่างต่ำเดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท จึงมีความเหมาะสม และเห็นว่าควรกำหนดค่าทดแทนส่วนนี้เดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลาสามเดือน

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยอธิบดีกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มอีก เป็นเงินจำนวน ๒๓,๗๖๓.๘๐ บาท และเงินค่าความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น



๑๔๓,๗๖๓.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำ ของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินอัตรา ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๙)

ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างที่จะนำมาประกอบการพิจารณากำหนด ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ควรต้องใช้ดัชนีราคาในช่วงเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้นฯ ประชุมพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง จึงจะชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๘/๒๕๕๙ หน้า ๑๐๖๕-๑๐๖๘

ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอาคารที่ถูกเวนคืน แม้ว่าจะคำนวณจากการถอดแบบโครงสร้างวัสดุอุปกรณ์และคำนวณค่ารั่วถอน ค่าเสียหาย และค่าแรงปลูกสร้างใหม่ตามราคาวิเคราะห์ของกรมทางหลวง โดยได้พิจารณาราคาวัสดุอุปกรณ์ตามมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์และราคาตลาดประกอบกัน อันถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนเพียงพอที่สามารถเชื่อถือได้ก็ตาม แต่การคิดคำนวณราคาวัสดุก่อสร้างดังกล่าวพึงใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างในช่วงเวลาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างของช่วงเวลาก่อนหน้านั้นมาใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณ จึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินมีโฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ประเภททาว์นเฮ้าส์ ๒ ชั้น ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๐ สายแยกถนนรัชดาภิเษก-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (รามอินทรา) ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๑-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ โดยฝ่ายสำรวจโครงการจัดกรรมสิทธิ์ กรมทางหลวง ได้ทำการสำรวจสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตทาง แล้วนำมาถอดแบบโครงสร้างวัสดุอุปกรณ์และ



คำนวณค่าธรรมเนียม ค่าเสียหาย และค่าแรงปลูกสร้างใหม่ตามราคาวิเคราะห์ของกรมทางหลวง โดยพิจารณาราคาวัสดุอุปกรณ์ตามมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์และราคาตลาดประกอบกัน และกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองประกอบด้วย ทาวน์เฮ้าส์ ๒ ชั้น เป็นเงิน ๖๔๐,๔๘๘ บาท ค่าดินถมที่ (ลูกบาศก์เมตรละ ๒๘๔ บาท) เป็นเงิน ๓๘,๓๒๓ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๗๘,๘๑๑ บาท ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยไม่หักค่าเสื่อมราคาทุกราย ซึ่งจากหลักเกณฑ์ข้างต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองใหม่ คือ ทาวน์เฮ้าส์ ๒ ชั้น เป็นเงินจำนวน ๖๖๔,๕๕๓ บาท ค่าดินถมที่ (ลูกบาศก์เมตรละ ๒๘๔ บาท) เป็นเงินจำนวน ๓๘,๓๒๓ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๒๔,๐๕๕ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้นจำนวน ๗๐๒,๘๖๖ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า จำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีนี้ประเด็นต้องวินิจฉัยในชั้นนี้เพียงประเด็นเดียวว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นเพียงใด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ที่คำนวณเงินค่าทดแทนทาวน์เฮ้าส์ ๒ ชั้น โดยวิธีการถอดแบบโครงสร้างวัสดุอุปกรณ์ และคำนวณค่าธรรมเนียม ค่าเสียหาย และค่าแรงปลูกสร้างใหม่ตามราคาวิเคราะห์ของกรมทางหลวง และพิจารณาราคาวัสดุอุปกรณ์ตามมาตรฐานของกระทรวงพาณิชย์และราคาตลาดประกอบกัน จะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนเพียงพอที่สามารถเชื่อถือได้ในการคิดคำนวณเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่การคิดคำนวณราคาวัสดุก่อสร้างในการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างในช่วงเวลาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ถูกเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโดยนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างของเดือนธันวาคม ๒๕๔๘ มาใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณ ทั้งที่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ย่อมส่งผลให้เงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่กำหนด



ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ใช่มูลค่าของสิ่งปลูกสร้างตามที่เป็นอยู่ในวันที่มีการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน จึงถือได้ว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องใช้ราคาวัสดุก่อสร้างของเดือน พฤษภาคม ๒๕๔๙ อันเป็นช่วงเวลาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นฐานในการคิดคำนวณเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้โต้แย้งให้เห็นเป็นอย่างอื่นว่า หากคิดคำนวณเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างของเดือน พฤษภาคม ๒๕๔๙ จะคิดเป็นเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้นจำนวน ๗๐๒,๙๘๐ บาท เช่นนี้แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงชอบที่จะได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างตามจำนวนเงินดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มขึ้นจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้ว คิดเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๗๐๒,๙๖๖ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นอีกเป็นเงินจำนวน ๑๑๔ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๑๑๔ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา ในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ต้องชำระเพิ่มขึ้น นับแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๗/๒๕๕๙)

การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ ในเบื้องต้นสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกเขตทาง ต่อมาได้มีการแก้ไขเขตทางให้ครอบคลุมถึงที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณากำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะต้องนำบัญชีมาตรฐานราคาวัสดุและค่าแรงงานของปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำข้อมูลราคาตามบัญชีมาตรฐานราคาวัสดุและค่าแรงงานของปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มาคำนวณเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๑๐๘ หมู่ที่ ๑๙ ตำบลยางตลาด อำเภอ
ยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินสาย ๒๑๓ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๑๓ สายแยก
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๐๘ (มหาสารคาม-สกลนคร) ตอนอำเภอยางตลาด-กาฬสินธุ์
(รวมทางเลี่ยงเมืองกาฬสินธุ์) พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งในครั้งแรก สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกเขตทาง
แต่ต่อมา กรมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อนุมัติให้แก้ไขเขตทาง
โดยขยายเขตทางครอบคลุมไปถึงบริเวณที่ตั้งสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีและได้มีการดำเนินการ
กำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งคณะกรรมการกำหนด
ราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโดยพิจารณาใช้บัญชีมาตรฐาน
ราคาวัสดุและค่าแรงงานของปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามหนังสือสำนักทางหลวงที่ ๓ (สกลนคร) ลงวันที่
๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ มาใช้ในการคำนวณ และกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี
เป็นเงิน ๔๘๒,๙๑๙ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างต่อรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ได้รับการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเฉพาะค่าเสียหาย
ในการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ให้เพิ่มค่าทดแทนในการรื้อถอนขนย้ายและปลูกสร้างใหม่ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเพิ่ม
ค่าเสียหาย/ให้ค่าทดแทนหรือชดเชยที่ทำให้เสียประโยชน์ในที่ดินและธุรกิจภายในบ้าน จำนวน
๑๘๐,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ในการประชุม
ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่
ผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาจากข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประมาณราคาส่งปลูกสร้าง
(บ้าน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประมาณราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง
ให้ผู้ฟ้องคดีโดยใช้บัญชีมาตรฐานราคาวัสดุและค่าแรงงานของปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามหนังสือ
สำนักทางหลวงที่ ๓ (สกลนคร) ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ มาใช้ในการคำนวณค่าทดแทน
สิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง
(บ้าน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๘๒,๙๑๙ บาท พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ได้อนุญาตให้มีการแก้ไขเขตทางโดยมีการขยายเขตทางและมีการดำเนินการกำหนดราคา
ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำราคาค่าวัสดุและแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ
การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ นำข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ประมาณราคาส่งปลูกสร้างให้แก่



ผู้ฟ้องคดีโดยใช้ราคาวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มาคำนวณเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบตามราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้ จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกาฬสินธุ์ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่ากับ ๑๐๔.๘ และดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เท่ากับ ๑๒๔.๓ ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงสูงขึ้นจากปี ๒๕๔๕ คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๖ ดังนั้น ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีราคาเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๑๘.๖ ของเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างจำนวน ๔๘๒,๙๑๙ บาท คิดเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ๘๙,๘๒๒ บาท ส่วนค่าถมดิน ค่างานโครงหลังคาเหล็ก ค่างานเหล็กดัดหน้าต่าง และค่างานวัสดุห้องน้ำ นั้น ตามรายงานประมาณราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างท้ายคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปรากฏว่าได้มีการคำนวณค่าทดแทนรายการดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เห็นควรกำหนดราคาค่าถมดิน เป็นเงิน ๑๔,๔๐๐ บาท ค่างานโครงหลังคาเหล็กตัวซี เป็นเงิน ๓๗,๒๘๐ บาท ค่างานเหล็กดัดหน้าต่าง เป็นเงิน ๔,๘๐๐ บาท และค่างานวัสดุห้องน้ำ เป็นเงิน ๒,๐๘๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๘,๕๖๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ขายหรือให้บริการซึ่งเทพและวัสดุโทรทัศน์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยใช้บ้านหลังดังกล่าวเป็นสถานประกอบกิจการร้านเกมส์และอินเทอร์เน็ต และยังปรากฏหลักฐานตามทะเบียนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. ๙๔ และ ภ.ง.ด. ๙๐) อีกว่า ผู้ฟ้องคดีมีรายได้พึงประเมินจากการประกอบกิจการให้บริการวีดีโอเกมส์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปีละ ๑๖๐,๐๐๐ บาท และได้ชำระภาษีตามกฎหมายปีละ ๘๐๐ บาท กรณีจึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการร้านเกมส์และอินเทอร์เน็ตจริง เมื่อบ้านของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจประกอบกิจการดังกล่าวได้สมควรที่จะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นค่ารื้อถอนบ้าน ขนย้าย และปลูกสร้างใหม่ เป็นเงิน ๑๔๘,๓๘๒.๙๓ บาท และค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์เป็นเงิน ๑๙,๙๙๙ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖๘,๓๘๑.๙๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๐/๒๕๕๙)

๑.๓.๓ ค่าทดแทนต้นไม้

การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของต้นไม้ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือในวันที่

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดค่าทดแทน อีกทั้งต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้ประเภทไม้ผลจนกว่าจะให้ผลผลิตด้วยการกำหนดค่าทดแทนแทนต้นไม้โดยใช้บัญชีราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานพิจารณากำหนดไว้ ก่อนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จะพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามคดีนี้เกือบ ๓ ปี ย่อมเป็นการกำหนดค่าทดแทนโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๓/๒๕๕๘ หน้า ๑๐๖๘-๑๐๗๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๖๑/๒๕๕๘ ที่ อ.๘๙๔/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๕๗/๒๕๕๙ และที่ อ.๒๖๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๓.๔ ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง

การพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่ติดทางสาธารณประโยชน์ตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ตนกำหนด การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ต่ำกว่าราคาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยไม่เป็นธรรม

ในกรณีที่เกิดจากการเวนคืนที่ดินทำให้ที่ดินที่เหลือของผู้ฟ้องคดีถูกแบ่งออกเป็นสองแปลง แม้ว่าทั้งสองแปลงจะยังคงอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ดังเดิม แต่ที่ดินแต่ละแปลงก็มีเนื้อที่คงเหลือจำนวนน้อย และแม้ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวแปลงหนึ่งจะอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงอื่น แต่คงมีเฉพาะมุมที่ดินเท่านั้นที่อยู่ติดกัน หาได้อยู่ติดกันโดยลักษณะที่เป็นผืนเดียวกันไม่ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเวนคืน จึงชอบที่จะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๐ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๒ ตำบลโป่ง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวถูกเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนี้ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๐ เนื้อที่ ๑๙ ไร่ ๑ งาน ๒๖ ตารางวา ถูกเวนคืน ๖ ไร่ ๑ งาน ๒๙ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๙๗ ตารางวา ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ เนื้อที่ ๑๗ ไร่ ๓ งาน ๑๘ ตารางวา ถูกเวนคืน ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา



คงเหลือเนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๕ ตารางวา และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๒ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๑ งาน ๙๖ ตารางวา ถูกเวนคืน ๔ ไร่ ๙๕ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๑ งาน ๑ ตารางวา คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโดยนำราคาซื้อขายที่เหมาะสมมาพิจารณา และกำหนดค่าทดแทนที่ดินทั้งสามแปลงของผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่มีได้รับแจ้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นราคาตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ยจากกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและแก้ไขคำขอเป็นขอให้ศาลพิพากษาให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินจากตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๕,๕๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่โดยที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วางหลักการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ที่ดินซึ่งติดทางสาธารณประโยชน์เชื่อมต่อกับถนนไปอุทยานหินล้านปีและฟาร์มจระเข้ ในราคาตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท ส่วนที่ดินที่ติดทางสาธารณประโยชน์สายรองซึ่งแยกโดยตรงมาจากถนนชัยพรวิถิ มีสภาพของถนนดีกว่า กำหนดเงินค่าทดแทนให้ในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท และกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ติดทางสาธารณประโยชน์ซึ่งแยกมาจากถนนเชื่อมต่อกับถนนชัยพรวิถิลดหลั่นลงมา เป็นตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท ดังนี้ (๑) ที่ดินติดถนนสาธารณประโยชน์ลูกรัง ซึ่งเชื่อมต่อกับถนนไปอุทยานหินล้านปีและฟาร์มจระเข้ กำหนดเงินค่าทดแทนในราคาตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท (๒) ที่ดินที่ติดถนนสาธารณประโยชน์ลาดยาง หรือถนนลูกรัง ซึ่งเชื่อมต่อกันโดยตรงกับถนนชัยพรวิถิ กำหนดเงินค่าทดแทนในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท (๓) ที่ดินติดถนนสาธารณประโยชน์ลาดยาง หรือถนนลูกรัง ซึ่งเป็นถนนซอยแยกจากถนนที่เชื่อมต่อกับถนนชัยพรวิถิ กำหนดเงินค่าทดแทนในราคาตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท... นอกจากนี้ที่ดินส่วนที่เหลือของที่ดินแปลงใดได้รับผลกระทบจากการเวนคืน เห็นควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามความเหมาะสมของแต่ละราย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๐ มีทำเลที่ตั้งที่ดิน



บางส่วนติดกับทางสาธารณประโยชน์สายรองซึ่งแยกโดยตรงมาจากถนนชัยพรวิน และบางส่วนติดกับทางสาธารณประโยชน์ซึ่งแยกมาจากถนนที่เชื่อมต่อกับถนนชัยพรวิน ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๒ มีทำเลที่ตั้งติดกับทางสาธารณประโยชน์ซึ่งแยกมาจากถนนที่เชื่อมต่อกับถนนชัยพรวิน ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนทั้งสามแปลงเป็นที่ดินติดถนนสาธารณประโยชน์ลาดยางหรือถนนลูกรัง ซึ่งเป็นถนนซอยแยกจากถนนที่เชื่อมต่อกับถนนชัยพรวินที่เป็นถนนสายหลัก และกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท จึงเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดังกล่าว จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๐ ในราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินที่ได้รับเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๑,๒๖๔,๕๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๒ เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงยังฟังได้อีกว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ เนื้อที่ ๑๗ ไร่ ๓ งาน ๑๘ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วนคงเหลือเนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๕ ตารางวา โดยที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งเป็นสองแปลง แม้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือทั้งสองส่วนจะยังคงอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ดังเดิมก็ตาม แต่ที่ดินแต่ละแปลงก็มีเนื้อที่คงเหลือจำนวนน้อย และแม้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือแปลงหนึ่งจะอยู่ติดกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๒ แต่คงมีเฉพาะมุมที่ดินเท่านั้นที่อยู่ติดกันหาอยู่ติดกันในลักษณะที่เป็นผืนเดียวกันไม่ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ชอบที่จะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินรายอื่นด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกำหนดโดยไม่เป็นธรรม เห็นควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๑๐ ของราคาค่าทดแทนที่ได้รับ คิดเป็นตารางวาละ ๔๕๐ บาท รวมเป็นเงินที่ได้รับเพิ่ม ๒,๔๓๕,๘๕๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๐ เพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๑,๒๖๔,๕๐๐ บาท และจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๖๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๒,๔๓๕,๘๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จนถึงวันฟ้อง ซึ่งดอกเบี้ยต้องไม่เกิน ๗๐,๙๐๐.๖๓ บาท ตามที่ขอ พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา



นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้อำนาจพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๗๒/๒๕๕๘)

ราคาซื้อขายที่ดินก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับประมาณ ๑๐ เดือน ประกอบกับเป็นการซื้อที่ดินเพื่อขยาย กิจการของผู้ซื้อซึ่งมีที่ดินอยู่ติดกันอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นราคาซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่จะนำมาเทียบเคียงกำหนดเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เมื่อไม่ปรากฏราคาซื้อขายที่ดินที่มีสภาพและทำเลที่ตั้ง เช่นเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน การกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินจึงชอบที่ จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและที่ตั้งของที่ดิน ตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เป็นสำคัญ

กรณีที่ดินก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่อยู่ติดทางหลวงแผ่นดิน เป็นแนวยาว ๑๑๑.๖๖ เมตร ภายหลังถูกเวนคืนที่ดินถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน อยู่คนละฝั่งถนนที่สร้างใหม่ โดยส่วนหนึ่งมีเนื้อที่คงเหลือ ๑๔ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา มากพอที่จะพัฒนาทำประโยชน์ได้หลายทาง จึงย่อมไม่มีราคาลดลง แต่สำหรับที่ดิน อีกส่วนหนึ่ง คงเหลือเนื้อที่เพียง ๒ ไร่ ๘๓ ตารางวา ลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมปลายแหลม ตั้งอยู่บริเวณทางโค้งของทางยกระดับ ไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ แม้จะมีการถมดิน และขออนุญาตเปิดทางเข้าออกในภายหลัง ก็ทำได้เพียงเล็กน้อยและเป็นระยะที่ไม่ปลอดภัย ที่ดินส่วนนี้ย่อมมีราคาลดลง ชอบที่จะได้รับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือ จากการเวนคืนอันมีราคาลดลงด้วย การที่ผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน ไม่กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้แก่เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการไม่ชอบและไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกนาง ศ. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๒๕^๒/_{๑๐} ตารางวา ที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วน จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑๗ ตารางวา ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเริ่มใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณากำหนดหลักการ



ค่าทดแทนที่ดินเป็นรายแปลง และเห็นว่ากรณีที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินว่างเปล่าติดกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๗๑ ที่เป็นโรงงาน และมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตารางวาละ ๑๑,๙๐๐ บาท เมื่อพิจารณาลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว เห็นควรกำหนดราคาค่าทดแทนให้ลดหลั่นจากที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๗๑ จึงมีมติกำหนดราคาค่าทดแทนให้ในราคาตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท และขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่เหลืออยู่ที่เสื่อมราคา รวม ๑๖ ไร่ ๒ งาน ๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๙,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินจำนวน ๑๕๔,๓๔๒,๗๙๓ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่กำหนดค่าเสียหายและค่าเสื่อมราคาของที่ดินที่ถูกเวนคืนและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เนื่องจากเห็นว่า มีที่ดินเหลืออีกมากและราคาของที่ดินไม่ได้เสื่อมลง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในบริเวณใกล้เคียงที่ดินที่ถูกเวนคืนมีการซื้อขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๗๔๕๐ เนื้อที่ ๒ งาน ๔๔ ตารางวา ในราคา ๖,๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่โดยที่เป็นการซื้อขายกันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับนานถึง ๑๐ เดือน ทั้งยังเป็นการซื้อขายที่ผู้ซื้อมิวัตถุประสงค์เฉพาะที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการขยายกิจการของตน โดยที่ดินอยู่ติดกับที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นของผู้ซื้ออยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจนำราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวมาใช้เทียบเคียงว่าเป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๗๗ จึงชอบที่จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและที่ตั้งของที่ดินตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตลอดจนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการเวนคืนเป็นสำคัญ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีด้านหน้าที่ดินอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๖ (ถนนติวานนท์) มีสภาพเป็นที่ว่าง ยังไม่ได้ถมและยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ใด ๆ มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตารางวาละ ๘,๘๐๐ บาท เมื่อถูกเวนคืนแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถูกแยกออกเป็น ๒ ส่วน



อยู่คนละฝั่งถนน ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าการเวนคืนก่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตัว การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท มากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตารางวาละ ๑,๒๐๐ บาท ถือได้ว่าเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพและทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๒๙^๖/_{๑๐} ตารางวา ถูกเวนคืนจำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑๗ ตารางวา คงเหลือที่ดินจำนวน ๑๖ ไร่ ๒ งาน ๔ ตารางวา สภาพที่ดินเป็นที่ว่าง ยังไม่ได้มีการใช้ทำประโยชน์ใด ๆ และยังไม่ได้ถม เปรียบเทียบกับสภาพและทำเลที่ตั้งที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๖๙ เนื้อที่ ๒๙ ไร่ ๓ งาน ๘๘ ตารางวา ถูกเวนคืนจำนวนเนื้อที่ ๒ งาน ๗/๒ ตารางวา คงเหลือ ๒๙ ไร่ ๑ งาน ๑๖ ตารางวา ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยทำเป็นตลาด แล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๖๙ ต่างก็ตั้งอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๖ (ถนนติวานนท์) แต่อยู่คนละฝั่งถนน แม้ที่ดินทั้งสองแปลงจะมีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันก็ตาม แต่โดยที่ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๖๙ มีราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพียงตารางวาละ ๘,๖๐๐ บาท ในขณะที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว ตารางวาละ ๘,๘๐๐ บาท ทั้งในการประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินก็เป็นปัจจัยหนึ่งในหลาย ๆ ปัจจัยที่ผู้ประเมินต้องคำนึงถึง กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีสภาพและทำเลที่ตั้งด้อยกว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๖๙ แต่ก็ไม่น่าจะด้อยกว่าถึงขนาดที่จะมีราคาค่าทดแทนน้อยกว่ามากนัก การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าราคาค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๖๙ ถึงตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท เช่นนี้ ยังไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงสมควรกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน โดยเทียบเคียงกับราคาค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้กับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๖๙ เมื่อดินแปลงดังกล่าว มีราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตารางวาละ ๘,๖๐๐ บาท แต่เป็นที่ดินที่ได้มีการถมและใช้ประโยชน์แล้ว ในขณะที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ ในช่วงเวลาเดียวกัน ตารางวาละ ๘,๘๐๐ บาท แต่เป็นที่ดินที่ยังไม่ได้ถมและยังไม่ได้มีการใช้ทำประโยชน์อย่างใด ๆ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงควรมีราคาค่าทดแทนต่อตารางวาน้อยกว่าเพียงครึ่งหนึ่ง คือ ตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท

ในส่วนของเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลงนั้น เห็นว่าก่อนถูกเวนคืน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินแปลงใหญ่ตั้งอยู่ติดทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๐๖ (ถนนติวานนท์) เป็นแนวยาว ๑๑๑.๖๖ เมตร เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืน บางส่วน ที่ดินส่วนที่เหลือถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน อยู่คนละฝั่งถนนที่สร้างขึ้นใหม่ โดยที่ดิน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้านทิศตะวันตก คงเหลือเนื้อที่จำนวน ๑๔ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา มากพอที่จะพัฒนาทำประโยชน์ได้หลายทาง จึงไม่น่าเชื่อว่าจะมีราคาลดลง แต่สำหรับที่ดิน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้านทิศตะวันออก คงเหลือเนื้อที่เพียง ๒ ไร่ ๘๓ ตารางวา ลักษณะเป็น รูปสามเหลี่ยมปลายแหลม ตั้งอยู่บริเวณทางโค้งของทางยกระดับ ไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะนำดินมาถมในที่ดินและขออนุญาตเปิดทางเข้าออกในที่ดิน ก็ทำได้เพียง ด้านทิศเหนือเล็กน้อยและเป็นระยะที่ไม่ปลอดภัยเพียงพอ เนื่องจากในการสร้างและขยาย ทางหลวงแผ่นดินตรงบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่ถูกเวนคืนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำเป็น ทางยกระดับและสร้างกำแพงคอนกรีตสูงกันตลอดแนวทางทั้งสองฝั่ง กรณีจึงเห็นได้ว่า ที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้านนี้ มีราคาลดลง จึงชอบที่จะกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาลดลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ด้วย การไม่กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี เมื่อได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืนมีสภาพเป็นที่ว่าง ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์และยังไม่ได้ถม จึงอยู่ต่ำกว่าระดับถนนมากพอสมควร มีน้ำท่วมขังและมีต้นหญ้าและต้นกกขึ้นอยู่เต็มพื้นที่แล้วก็ตาม ที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้านทิศตะวันออก ก็ไม่น่าจะมีราคาลดลงมากแต่อย่างใด เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการ เวนคืนให้ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๑๐ ของราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเป็นตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกเวนคืนเพิ่มอีก เป็นเงิน ๑๒,๐๘๕,๐๐๐ บาท และค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน อันมีราคาลดลงด้านทิศตะวันออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๑,๓๒๔,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่ม ๑๓,๔๐๙,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกิน ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔๖/๒๕๕๘)



กรณีที่ดินสองแปลงของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน มีด้านหน้าของแปลงที่ดินทั้งสองอยู่ทางด้านทิศตะวันตกติดชอยแสมแยม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้ชอยดังกล่าวเป็นทางออกสู่ถนนสุขาภิบาล ๕ ภายหลังจากถูกเวนคืนบางส่วน ที่ดินส่วนที่เหลือกลายเป็นที่ดินติดคลอง อีกทั้งริมฝั่งถนนที่ก่อสร้างใหม่เหนือคลองด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดียังมีราวสะพานกันโดยตลอด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกได้ ประกอบกับบริษัทที่ปรึกษาได้เสนอความเห็นประกอบการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแปลงหนึ่ง มีราคาตลาดลงร้อยละ ๒๕ จึงต้องถือว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีราคาตลาดลง แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ก็ตาม การไม่กำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาตลาดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๕๐๘๘ ตำบลท่าแร่ อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๑ งาน และ ๓ งาน ๕๐ ตารางวา ตามลำดับ ที่ดินทั้งสองแปลงต่างมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าที่มีอาณาเขตติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน โดยมีด้านหน้าของแปลงที่ดินทั้งสองอยู่ทางด้านทิศตะวันตกติดชอยแสมแยม ผู้ฟ้องคดีใช้ชอยแสมแยมที่แยกมาจากถนนสุขาภิบาล ๕ และมีสะพานคอนกรีตข้ามคลองหนองบัวบานเชื่อมเป็นทางออกจากชอยดังกล่าวสู่ถนนสุขาภิบาล ๕ ที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวถูกแนวเขตเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งใช้บังคับต่อเนื่องกัน โดยที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๖๖^๙/_{๑๐} ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๓๓^๑/_{๑๐} ตารางวา ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่บริเวณท้ายแปลงที่ดินทางด้านทิศตะวันออกมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมรีเวคแคบคล้ายชายธง เมื่อรวมที่ดินส่วนนี้กับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๕๐๘๘ แล้ว ที่ดินทั้งสองแปลงมีรูปร่างคล้ายอักษรแอลที่มีด้านทิศตะวันตกซึ่งเป็นด้านหน้าของแปลงที่ดินยังคงติดชอยแสมแยมเช่นเดิม ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาเสนอความเห็นไว้ในแบบ ปร.๓ ว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ มีราคาตลาดลงร้อยละ ๒๕ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ ตารางวาละ ๑๒,๒๘๑ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขอเงินค่าทดแทนที่ดินและเงินค่าทดแทนพืชผลต้นไม้เพิ่มขึ้นกับให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาตลาดลง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ไม่ให้เงินเพิ่มตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น รวมถึงเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งคดีมีประเด็นมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะเรื่องเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้จะฟังได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีติดต่อกันเป็นที่ดินผืนเดียวกันมีรูปร่างคล้ายอักษรแอล มีด้านหน้าของแปลงที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๕๐๘๘ ติดขอบแสมแยมโดยมีความกว้างเกือบครึ่งหนึ่งของความลึกของแปลงที่ดินและผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ก็ตาม แต่โดยที่การเวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ทำการขุดคลองขึ้นใหม่เพื่อปรับแนวคลองสายเดิมบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีเคยใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสุขาภิบาล ๕ ให้เป็นสี่แยกตัดกันระหว่างถนนสุขาภิบาล ๕ กับถนนที่จะทำการก่อสร้างขึ้นใหม่ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวกลายเป็นที่ดินติดคลองหนองบัวบาน อีกทั้งริมฝั่งถนนที่ก่อสร้างใหม่เหนือคลองด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดียังมีราวสะพานกั้นโดยตลอดจนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกได้ ดังปรากฏตามรูปถ่ายและสำเนาแผนที่บริเวณแนวเขตเวนคืนที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีจำลองอ้างส่งต่อศาล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ส่งเอกสารดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้แย้งคัดค้านข้อเท็จจริงนี้แต่อย่างใด ประกอบกับการที่บริษัทที่ปรึกษาได้เสนอความเห็นไว้ในเอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามแบบ ป.ร.๓ ว่า ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ ของผู้ฟ้องคดีมีราคาลดลงร้อยละ ๒๕ กรณีจึงต้องถือว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวมีราคาลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในอัตราตารางวาละ ๓,๐๗๐.๒๕ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลง จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ เนื้อที่ ๑ งาน ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๖๖^๕/_{๑๐๐} ตารางวา จึงมีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเนื้อที่ ๓๓^๕/_{๑๐๐} ตารางวา ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนนี้อีกเป็นเงิน ๑๐๑,๙๓๒.๓๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๗๒๒๕ เป็นเงิน ๑๐๑,๙๓๒.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนด



ในแต่ละเวลานับแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑/๒๕๕๙)

กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนจำนวนสี่แปลงซึ่งอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน มีด้านหนึ่งติดถนนสาธารณะ ลักษณะรูปร่างแปลงรวมกันใกล้เคียงรูปร่างสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีเนื้อที่รวมก่อนถูกเวนคืนจำนวน ๔ ไร่ ๘๑ ตารางวา ภายหลังถูกเวนคืนคงเหลือเนื้อที่ ๗๔๐^{๐๐}/_{๑๐๐} ตารางวา รูปร่างแปลงรวมกันของที่ดินเปลี่ยนเป็นมีลักษณะคล้ายมิดไต มีหน้ากว้างที่ดินรวมกัน ๑๓๒.๘๐ ตารางวา ระยะลึกน้อยที่สุด ๗.๐๔ เมตร และระยะลึกมากที่สุด ๓๖.๗๒ เมตร ทำให้การพัฒนาที่ดินในเชิงธุรกิจของที่ดินดังกล่าวย่อมลดลง จึงต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวอันมีราคาตลาดลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของเจ้าของที่ดินมีโฉนด จำนวน ๕ แปลงที่ถูกเขตเวนคืนบางส่วนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน แต่ปรากฏว่าได้รับการพิจารณาจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือเพียงหนึ่งแปลงและได้มีการอุทธรณ์กรณีดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวไว้ในอัตราตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยื่นราคาค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการชำระเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มและชดเชยค่าเสียหายกรณีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตลาดลงหรือให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งคดีมีประเด็นมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอันมีราคาตลาดลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าก่อนการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แปลงตั้งอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน มีลักษณะรูปร่างแปลงรวมกันใกล้เคียงสี่เหลี่ยมผืนผ้า โดยมีด้านหนึ่งติดถนนสาธารณะมีเนื้อที่รวม ๔ ไร่ ๘๑ ตารางวา ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงมีศักยภาพในการพัฒนา



ในทางธุรกิจได้ แต่ภายหลังการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แปลง มีรูปแบบรวมเปลี่ยนไป โดยมีลักษณะคล้ายเม็ดโต มีหน้ากว้างที่ดินรวมกัน ๑๓๒.๘๐ ตารางวา ระยะลึกน้อยที่สุด ๗.๐๔ เมตร และระยะลึกมากที่สุด ๓๖.๗๒ เมตร โดยมีเนื้อที่ส่วนที่เหลือทั้งหมด ๗๔๐^{๐๐}/_{๑๐๐} ตารางวา มีผลทำให้การพัฒนาในเชิงธุรกิจของที่ดินต้องลดลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากที่ดินด้านที่มีระยะ ๗.๐๔ เมตร อาจเกิดปัญหาเรื่องระยะร่นถอยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อีกทั้งบริเวณเขตทางที่ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นทางต่างระดับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่สามารถสัญจรสู่ทางดังกล่าวได้โดยตรง จึงเป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แปลง ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีมูลค่าลดลง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การที่มีได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลงของผู้ฟ้องคดีนั้น แม้จะฟังได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวมีราคาตกลงพอสมควร แต่เมื่อพิจารณาปริมาณและรูปแบบที่ดินส่วนที่เหลือแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังคงสามารถใช้ที่ดินส่วนที่เหลือเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ในระดับหนึ่งหรือใช้เป็นที่พักอาศัยได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีการสร้างถนนด้านล่างทางต่างระดับบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องเปิดทางเข้าออกเพื่อใช้ถนนในการสัญจรสู่ถนนสาธารณะได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับประโยชน์จากการเวนคืนอยู่บ้าง จึงเห็นควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆ กำหนดคือ อัตราตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๒,๙๖๓,๒๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลาของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ไม่เกินอัตราร้อยละ ๗.๕ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๘/๒๕๕๙)

๑.๓.๕ ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กรณีและผู้เช่าช่วงที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ใช้ที่ดินที่เช่าช่วงเพื่อประกอบธุรกิจการค้ารับซื้อและขายวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือก่อสร้าง และรับซื้อโลหะเก่า ผลจากการเวนคืน



ยอมทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียโอกาสทางการค้าจากลูกค้าประจำที่มีอยู่เดิม และต้องใช้เวลาในการหาสถานที่ใหม่เพื่อใช้ประกอบการค้าต่อไป ถือเป็นความเสียหายที่ผู้เช่าช่วงได้รับจริงจากการที่ต้องย้ายออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าทำการค้าอยู่นั้น เมื่อปรากฏว่า สัญญาเช่าช่วงทำขึ้นก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ และการเวนคืนทำให้ผู้เช่าช่วงต้องออกจากที่ดินก่อนครบกำหนดตามสัญญาเช่า ผู้เช่าช่วงจึงพึงได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อพิจารณาจากหลักฐานการเสียหายของผู้เช่าช่วงพบว่ามีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๔๖,๖๖๖.๖๗ บาท จึงสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้เดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๓ เดือน

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๙ หน้า ๑๐๗๓-๑๐๗๕

กรณีอาคารถูกเวนคืนเป็นเหตุให้เจ้าของอาคารต้องสูญเสียสถานที่ประกอบกิจการและขาดรายได้ในการประกอบกิจการให้เช่าอาคาร ถือได้ว่าเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวประกอบกิจการอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน และต้องขาดรายได้ เนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่มีการเวนคืน และตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การกำหนดเงินค่าทดแทนการขาดรายได้เนื่องจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ไม่อาจกำหนดโดยพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องของระยะเวลาการก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทนอาคารเดิมแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นประกอบด้วย เป็นต้นว่า การออกแบบอาคาร การขออนุญาตก่อสร้าง การดำเนินการก่อสร้าง ตลอดจนระยะเวลาในการจัดหาผู้เช่ารายใหม่ จึงจะมีความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและค่าขาดรายได้จากสิ่งปลูกสร้างอันเนื่องมาจากที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยในส่วนของค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนให้ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล



มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง โดยอ้างเหตุผลเรื่องการขาดประโยชน์จากการใช้อาคารที่ถูกเวนคืนมาด้วย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชำระค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๐๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยยอมรับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากการขาดรายได้ในการหยุดกิจการให้เช่าอาคาร หมายเลข อ.๗๑ ในอัตรา ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน และอาคารหมายเลข อ.๘๕ ในอัตรา ๓,๐๐๐ บาทต่อเดือน แต่คัดค้านการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายส่วนนี้เป็นเวลา ๒ ปี โดยเห็นว่าการให้เช่าอาคารหมายเลข อ.๗๑ หากจะทำการปลูกสร้างอาคารใหม่เพื่อทดแทนอาคารเดิม จะใช้ระยะเวลาอย่างมากไม่เกิน ๕ เดือน ส่วนอาคารหมายเลข อ.๘๕ ใช้ระยะเวลาอย่างมากไม่เกิน ๘ เดือน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของและประกอบกิจการให้เช่าอาคาร หมายเลข อ.๗๑ และหมายเลข อ.๘๕ เมื่ออาคารทั้งสองถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจะต้องรื้อถอนอาคารและหยุดประกอบกิจการให้เช่าอาคาร อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียสถานที่ประกอบกิจการและขาดรายได้ในการประกอบกิจการให้เช่าอาคาร กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและต้องขาดรายได้ เนื่องจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น อันเป็นความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่มีการเวนคืน และมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คดีนี้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากการขาดรายได้จากการให้เช่าอาคาร จึงต้องถือว่าการกำหนดค่าทดแทนตามอัตราดังกล่าวชอบแล้ว สำหรับเรื่องของระยะเวลาที่กำหนดในการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น เห็นว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้าง เป็นเพียงข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาสำหรับการเช่าบ้านหรืออาคารสำนักงานในระหว่างรื้อถอนปลูกสร้างอาคารใหม่ มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดสำหรับกรณีขาดรายได้ในการประกอบกิจการ จึงไม่อาจนำมาพิจารณากรณีของผู้ฟ้องคดีได้ สำหรับกรณีในคดีนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการให้เช่าอาคาร แต่อาคารที่ให้เช่าถูกเวนคืนและไม่อาจให้เช่าต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมขาดประโยชน์จากค่าเช่าอันเนื่องมาจากการสูญเสียอาคาร และทำให้ผู้เช่าเดิมต้องเลิกการเช่า โดยผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อสร้างอาคารใหม่ในที่ดินส่วนที่เหลือ ซึ่งจะต้องมีการออกแบบอาคารขออนุญาตก่อสร้าง และดำเนินการก่อสร้าง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องใช้เวลาในการจัดหาผู้เช่ารายใหม่เป็นระยะเวลาพอสมควร การกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีนี้จึงไม่อาจกำหนด



เท่ากับระยะเวลาก่อสร้างอาคารใหม่เท่านั้น เมื่อพิจารณาความเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นควรกำหนดเงินค่าทดแทนเนื่องจากการขาดรายได้ในการหยุดกิจการให้เช่าอาคารทั้งสองเป็นระยะเวลา ๒ ปี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๑๐๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๕๙)

การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากต้องย้ายที่อยู่อาศัยเดิมไปจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ทุกราย และสำหรับรายที่มีค่าขอให้กำหนดค่าเสียโอกาสทางการค้าหรือสูญเสียสภาพทำเลการค้าโดยไม่ปรากฏหลักฐานที่รับฟังได้ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าเช่าร้อยละ ๒.๕ ของค่าปลูกสร้างใหม่ให้ส่วนหนึ่งแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงไม่กำหนดเงินค่าทดแทนตามคำขอดังกล่าวให้อีก จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๘/๒๕๕๙ หน้า ๑๐๖๕-๑๐๖๘

เมื่อในขณะที่มีการเวนคืนที่ดินพร้อมอาคารที่ถูกเวนคืนมีการทำสัญญาเช่าเพื่อประกอบกิจการร้านอาหาร อัตราค่าเช่าเดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผลจากการเวนคืนที่ดินและอาคารดังกล่าวบางส่วน ทำให้ต้องรื้อถอนอาคารนั้น และผู้เช่าอาจต้องออกจากอาคารเพื่อปรับปรุงอาคารหรือปลูกสร้างอาคารใหม่ จึงย่อมส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารในการให้เช่าอาคารดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงถือว่าเจ้าของอาคารได้รับความเสียหายในการประกอบการค้าขายหรือการงาน เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่เจ้าของอาคาร จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารพักอาศัย ตึกชั้นเดียว ซึ่งที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวบางส่วนอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ และอำเภอ เมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ การรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงินจำนวน ๗๙๘,๗๒๐ บาท ค่าทดแทนตึกแถวชั้นเดียว เป็นเงิน ๒๘๐,๑๒๓.๒๔ บาท ค่าทดแทนส่วนบูรณะปรับปรุง เป็นเงิน ๗,๒๗๓.๓๔ บาท และค่าทดแทนอื่น ๆ เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา เมื่อมีการรังวัดที่ดินที่ถูกเวนคืนปรากฏว่า มีเนื้อที่ที่ดินถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น จึงมีการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ๓๓,๒๘๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงิน ค่าทดแทนดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กรมการฯ ซึ่งรัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยให้ยื่นราคาค่าทดแทนที่ดิน ส่วนค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและ ค่าขอค่าเสียหายอื่น ๆ ได้แยกไปพิจารณาอีกส่วนหนึ่ง พร้อมกับมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ นั้นยังไม่เป็นธรรม เนื่องจากการเวนคืนดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดรายได้จากค่าเช่าเดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท และจะปรับเพิ่มขึ้นทุก ๆ ๓ ปี ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของอัตราค่าเช่ารายเดือน ซึ่งคิดเป็น ค่าขาดประโยชน์จากค่าเช่า ๒๕ ปี เป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘,๙๙๐,๔๑๙ บาท อีกทั้ง การก่อสร้าง เสาโครงสร้างรองรับทางรถไฟฟ้าก็จะบดบังทัศนียภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดี ขาดประโยชน์จากการทำธุรกิจอื่นในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้มีการจ่ายเงินค่าขาดประโยชน์จากการให้เช่าที่ดิน เป็นเงินจำนวน ๒๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และค่าขาดประโยชน์จากการทำธุรกิจอื่นในที่ดิน เป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ขณะที่มีการเวนคืนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ซึ่งนาย น. ผู้เช่า ให้ถ้อยคำแก่เจ้าหน้าที่ สรุปได้ว่า นาย น. เป็นผู้เช่าบ้านตึกชั้นเดียวจากมารดา ของผู้ฟ้องคดี มีกำหนดระยะเวลา ๓ ปี เพื่อใช้ประกอบกิจการร้านอาหาร โดยใน ๒ ปีแรก อัตราค่าเช่าเดือนละ ๓๕,๐๐๐ บาท ส่วนปีที่ ๓ อัตราค่าเช่าเดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท กรณีจึงฟังได้ว่า ในขณะที่มีการเวนคืนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านตึกชั้นเดียวของผู้ฟ้องคดีนั้น ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีการทำสัญญาเช่าเพื่อประกอบกิจการร้านอาหาร ซึ่งรับฟังได้ว่า ค่าเช่าในปีที่ ๓ มีอัตราค่าเช่าเดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท เมื่อการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน มีผลทำให้ต้องรื้อถอนตึกแถวชั้นเดียว รวมถึงกรณีและผู้เช่าอาจต้องออกจากอาคารเพื่อปรับปรุงอาคาร ดังกล่าวหรือปลูกสร้างอาคารใหม่ กรณีจึงย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในการให้เช่าอาคาร



ดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในการประกอบการค้าขายหรือการงาน เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น การไม่กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม ตามบทบัญญัติดังกล่าว สำหรับเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดรายได้หรือขาดประโยชน์ เนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนควรจะเป็นเท่าใดนั้น เห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑-๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๐ กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดรายได้หรือขาดประโยชน์ เนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ กรณีเป็นผู้อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้พิจารณาค่าขาดรายได้หรือขาดประโยชน์จากอัตราเฉลี่ยต่อเดือนของเงินได้สุทธิกรณีบุคคลธรรมดา หรือกำไรสุทธิกรณีนิติบุคคล ที่ปรากฏตามหลักฐานการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคล ประกอบกับใบเสร็จรับเงินและงบกำไรขาดทุนจำนวน ๓ ปีสุดท้ายก่อนถูกเวนคืน หากมีหลักฐานไม่ครบ ๓ ปี ให้พิจารณาจากหลักฐานเท่าที่มี แล้วนำอัตราดังกล่าวมากำหนดเงินค่าทดแทนตามสัดส่วนของระยะเวลาที่ขาดรายได้หรือขาดประโยชน์ตามเกณฑ์ต่อไปนี้ (๑) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างรายที่ส่งมอบสิ่งปลูกสร้างให้ รฟม. ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทน กรณีทำสัญญาซื้อขายกับ รฟม. หรือรายที่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้รื้อถอนจาก รฟม. กรณีวางเงินค่าทดแทน ให้กำหนดค่าขาดรายได้หรือขาดประโยชน์เป็นเวลา ๑๒๐ วัน รวมกับจำนวนวันตั้งแต่วันที่ส่งมอบจนถึงวันครบกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันได้รับเงินค่าทดแทน หรือรวมกับจำนวนวันตั้งแต่วันที่รื้อถอนแล้วเสร็จจนถึงวันครบกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้รื้อถอนจาก รฟม. แล้วแต่กรณี และหากส่งมอบหรือรื้อถอนเกินกว่ากำหนดดังกล่าว ให้กำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายเป็นเวลาลดลงเหลือเท่ากับผลต่างระหว่าง ๑๒๐ วัน กับจำนวนวันตั้งแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ส่งมอบ หรือเหลือเท่ากับผลต่างระหว่าง ๑๒๐ วัน กับจำนวนวันตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้รื้อถอนจาก รฟม. จนถึงวันที่รื้อถอนแล้วเสร็จ แล้วแต่กรณี ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเสียหายในการประกอบการค้าขายหรือการงาน เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และราคาค่าเช่าที่มีการตกลงทำสัญญาและเป็นราคาค่าเช่าสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ คือ เดือนละ ๔๐,๐๐๐ บาท โดยที่การรื้อถอนหรือปรับปรุงตึกแถวชั้นเดียวดังกล่าว รวมถึงการอาจต้องมีการปลูกสร้างอาคารใหม่นั้น ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ ๑๒๐ วัน สอดคล้องกับค่าขาดรายได้หรือขาดประโยชน์อันเนื่องมาจากการเวนคืนตึกแถวชั้นเดียวดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มในส่วนนี้คิดเป็นเงิน ๑๖๐,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการ

การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเงิน ๑๖๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๘๙/๒๕๕๙)

กรณีบรรยายของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายหรือให้บริการซึ่งเทปและวัสดุโทรทัศน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยใช้บ้านหลังที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นสถานประกอบกิจการร้านเกมส์และอินเทอร์เน็ต และยังปรากฏหลักฐานตามทะเบียนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. ๙๔ และ ภ.ง.ด. ๙๐) อีกว่า ผู้ฟ้องคดีมีรายได้พึงประเมินจากการประกอบกิจการดังกล่าว ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปีละ ๑๖๐,๐๐๐ บาท และได้ชำระภาษีตามกฎหมาย ปีละ ๘๐๐ บาท กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการร้านเกมส์และอินเทอร์เน็ตในสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน เมื่อผลจากการเวนคืนทำให้ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจประกอบกิจการดังกล่าวอีกต่อไปได้ จึงต้องกำหนดค่าทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๐/๒๕๕๙ หน้า ๑๐๗๗-๑๐๗๘

๑.๔ การขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

ในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืน เมื่อผลจากการเวนคืนมิได้มีผลกระทบต่อโครงสร้างหลักของตัวอาคารและยังคงสามารถปรับปรุงส่วนที่เหลือให้เหมาะสมต่อการใช้งานต่อไปได้ กรณีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามที่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวร้องขอ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน ประกอบด้วยบ้าน ๒ ชั้น ครึ่งตึกครึ่งไม้ และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๓๖ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๙๕ (นครปฐม)-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔๖ (บางเลน) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยสิ่งปลูกสร้างบางส่วนของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้เข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนของผู้ฟ้องคดี โดยได้ทำบันทึกการสำรวจหลักฐานเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ โดยระบุสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน ๔ รายการ คือ ๑) เฝิง ขนาดเนื้อที่ ๓๖.๔๘ ตารางเมตร



๒) ห้องนอน ขนาดเนื้อที่ ๒๑.๔๒ ตารางเมตร ๓) เล้าหมู ขนาดเนื้อที่ ๔๑.๔๑ ตารางเมตร และ ๔) พื้นคอนกรีต และได้ประมาณการราคาค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เป็นเพิงห้องนอนและเล้าหมู เป็นเงิน ๑๙๗,๙๘๑ บาท และเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างในส่วนอื่นเป็นเงิน ๒๓,๐๘๑ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๒๒๑,๐๖๒ บาท ซึ่งราคาค่าทดแทนดังกล่าวได้หักค่าเสื่อมราคาในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายของวัสดุจากการรื้อถอนไว้ด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ได้มีการรังวัดเพื่อจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้ตรวจสอบจากแผนที่ระวางที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดนครปฐม พบว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดเขตทางหลวงพอดี จึงถือว่าได้กันเขตทางหลวงแล้ว ต่อมา คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้มีมติกำหนดเงินค่าทดแทนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๒๒๑,๐๖๒ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งได้รับการวินิจฉัยให้เพิ่มเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอีก ๓๔,๕๐๗ บาท นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้ยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ แต่ได้รับการปฏิเสธและเมื่ออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดตามคำขอ เนื่องจากเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือยังใช้งานได้ แต่เนื่องจากอาคารชั้นเดียวส่วนที่เหลือมีพื้นที่อยู่ชิดเขตทางมาก จึงให้จ่ายเงินค่าทดแทนอาคารส่วนที่เหลือเพิ่มเติมจากเดิมอีก ๑ ช่วงเสา (๒.๙๐ เมตร) เพื่อให้สามารถรื้อถอน ต่อเติม และปรับปรุงอาคารในพื้นที่นอกเขตทางให้สามารถใช้งานได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่เวนคืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และให้มีการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมดของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามภาพถ่ายสิ่งปลูกสร้างประกอบด้วยแบบแปลนสิ่งปลูกสร้าง (แบบ ชส.๓-๒) สิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นอาคารปลูกสร้างติดต่อกัน โดยส่วนที่ถูกเวนคืน ได้แก่ (๑) กรณีสิ่งปลูกสร้างที่เป็นบ้าน ๒ ชั้น ครึ่งตึกครึ่งไม้ ถูกเวนคืนในส่วนที่เป็นเพิงหน้าบ้านเป็นแนวเฉียง ถูกเวนคืนขนาดกว้าง ๕.๗๐ เมตร ยาว ๖.๔๐ เมตร ส่วนที่ถูกเวนคืน คือเพิงด้านหน้าบ้าน และถูกเวนคืนเป็นแนวเฉียงมีระยะความลึกมากที่สุดประมาณ ๒.๓ เมตร ซึ่งเป็นเพิงส่วนที่ต่อเติม เมื่อพิจารณาสภาพพื้นที่แล้วเห็นว่า อาคารส่วนที่เหลือยังสามารถใช้งานได้ และเมื่อรื้อถอนจะไม่กระทบกับโครงสร้างของบ้านที่เป็นสองชั้น สามารถปรับปรุงพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์ต่อไปได้ (๒) กรณีอาคารชั้นเดียวที่ปลูกชิดกับบ้าน ๒ ชั้น ครึ่งตึกครึ่งไม้ แต่มีโครงสร้างคานะส่วน ขนาดกว้างประมาณ ๕ เมตร ยาวประมาณ ๑๑.๕๐ เมตร แบ่งพื้นที่ใช้สอยออกเป็น ๔ ช่วง โดยถูกเวนคืนในส่วนของบริเวณด้านหน้าซึ่งใช้เป็นห้องนอน (หรือเป็นอาคารช่วงที่ ๑ ซึ่งมีความยาว ๒.๗ เมตร) และถูกเวนคืนในแนวเฉียงมีระยะความลึกมากที่สุดประมาณ

๒.๗ เมตร หากถือถอนอาคารช่วงที่หนึ่งแล้วย่อมไม่กระทบโครงสร้างหลักของอาคาร สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวยังคงมีส่วนที่เหลือ ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ ๓ ใน ๔ ส่วน ของพื้นที่ทั้งหมด โดยยังคงเหลือส่วนที่เป็นพื้นที่อเนกประสงค์ ห้องครัวและห้องนอน และสามารถปรับปรุงให้ใช้งานต่อไปได้ (๓) กรณีสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เป็นเล้าหมู เป็นส่วนที่ปลูกสร้างแยกออกมาจากตัวบ้านชั้นเดียว ขนาดกว้าง ๔.๕ เมตร ยาว ๒๑.๕๐ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ ทั้งในส่วนที่อยู่นอกเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ส่วนถูกเขตทางและส่วนต่อเนือง ขนาดกว้าง ๔.๕ เมตร ยาว ๑๐.๑๐ เมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่อาคารทั้งหมด แต่สามารถถือถอนได้ โดยไม่กระทบต่อโครงสร้างของตัวอาคารและสามารถปรับปรุงส่วนที่เหลือให้เหมาะสมต่อการใช้งานต่อไปได้ กรณีพื้นคอนกรีต มิได้เป็นส่วนเชื่อมต่อกับอาคารชั้นเดียวและบ้าน ๒ ชั้น ครึ่งตึกครึ่งไม้ จึงไม่กระทบต่อโครงสร้าง ส่วนที่เหลือสามารถใช้งานได้ ดังนั้น กรณีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ตามมาตรา ๑๙^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่จะต้องเวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๐/๒๕๕๙)

๑.๕ การขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน

กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนหลายแปลงเป็นที่ดินที่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน และมีเจ้าของเป็นคนเดียวกัน แม้จะปรากฏว่า ที่ดินแปลงหนึ่งภายหลังจากถูกเวนคืน จะมีเนื้อที่เหลืออยู่น้อยกว่า ๒๕ ตารางวา กรณีก็ไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องรับเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑/๒๕๕๙ หน้า ๑๐๕๔-๑๐๕๘

^{๒๖} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



๑.๖ การกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๗ การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หน่วยงานทางปกครองต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของตามมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีความหมายบัญญัติถึงวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของที่ดิน และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปก็ตาม

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งต่อมาถูกกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) เวนคืนทั้งแปลงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับต่อกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เพื่อนำที่ดินไปใช้ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์-เพชรเกษม-รัตนวิเศษ แต่ปรากฏว่าหลังจากถนนนครอินทร์ได้ก่อสร้างเสร็จและเปิดให้ประชาชนใช้มาหลายปีแล้ว ยังไม่มีการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวไปใช้ในการก่อสร้างตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า หากไม่ได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอที่ดินคืน โดยยินดีจ่ายเงินที่ได้รับมาแล้วคืนให้ทางราชการ แต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่าไม่สามารถคืนที่ดินให้ได้ เนื่องจากมีแผนจะนำไปใช้ประโยชน์เกี่ยวกับงานทาง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีรับไปแล้วคืนจากผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ภายหลังจากการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีในการก่อสร้างถนน แต่ปรากฏว่ามีการนำที่ดิน

ของผู้ฟ้องคดีไปให้สหกรณ์จังหวัดนนทบุรีใช้เป็นศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล ซึ่งมีได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในกรณีที่ดินของผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการที่จะนำที่ดินพิพาทไปก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งอาจถือเป็นอาคารที่จะจัดตั้งขึ้นในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่ทางตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจใดที่จะยึดถือที่ดินที่พิพาทต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๖^{๒๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และแม้ปัจจุบันจะยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของที่ดินและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ซึ่งต้องอนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒วรรคสี่^{๒๘} แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่มีได้ใช้ประโยชน์ เนื่องจากจะเป็นการกระทบต่อหลักการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรตีความและบังคับใช้กฎหมายจึงมีอำนาจออกคำสั่งโดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินตามฟ้องแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งคำพิพากษาในกรณีนี้มีใช่เป็นการบังคับให้โอนที่ดินตามประมวลกฎหมาย

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕

มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^{๒๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๒ ๗๗ ๗๗

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐^{๒๙} หรือถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดี มีหน้าที่คืนเงินค่าทดแทนที่ดินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗๕/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๔๒๓/๒๕๕๘ ที่ อ.๔๔/๒๕๕๙ และ ที่ อ.๓๑๒/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นกรณีที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ สาธารณะนั้น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น หากมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ ประชาชนไปแล้ว แต่มิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือภายในระยะเวลา ที่กำหนด รัฐมีหน้าที่ต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ดีตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับกรณีการตกลงซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองได้ที่ดินแปลงพิพาทมาโดยการตกลงซื้อขายกับผู้ครอบครอง ที่ดินเดิมเพื่อจะนำไปใช้ประโยชน์ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าว แม้จะปรากฏต่อมาในภายหลังว่า มิได้มีการใช้ที่ดินพิพาท ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองก็ไม่มีหน้าที่ต้องคืนที่ดินพิพาทให้แก่ บุคคลดังกล่าวหรือทายาทของบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ที่ดินที่พิพาทเป็นที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๒๘๔ ตำบลกระแซง อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ เนื้อที่ ๒๓ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา เดิมนาย ด. เป็นผู้ครอบครอง ต่อมา กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ที่ดินดังกล่าวมาโดยตกลงซื้อขาย จากผู้ครอบครองเพื่อก่อสร้างโครงการชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยตามาย โดยไม่มีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งที่ดินแปลงนี้และที่ดินแปลงอื่นอีก ๗๖ แปลง เนื้อที่ ๑,๕๕๐ ไร่ ๓ งาน ๕๘ ตารางวา ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและใช้ประโยชน์ ในโครงการชลประทานศรีสะเกษ โดยนำไปใช้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยตามายและใช้เป็นพื้นที่ รองรับน้ำในเขตระดับน้ำสูงสุดที่ +๑๔๓.๐๐๐ เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) จากระดับกักเก็บที่ +๑๔๒.๐๐๐ เมตร ซึ่งเป็นปริมาณน้ำในระดับสูงสุดตามที่คำนวณไว้ในการ

^{๒๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐^๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

ออกแบบก่อสร้าง และนับตั้งแต่การก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ยังไม่เคยมีน้ำท่วมถึงพื้นที่บริเวณนี้ กรมธนารักษ์โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ราษฎรซึ่งทำกินอยู่เดิมเช่าที่ดินในเขตโครงการชลประทานท่าเกษตรกรรมเป็นการชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทโดยธรรมชั้นหลานของนาย ด. เจ้าของที่ดินเดิมและยังคงถือครองทำกินในที่ดินแปลงพิพาทตลอดมา โดยไม่ได้ใช้สิทธิเช่าจากกรมธนารักษ์ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ร่วมกับนาย ห. และผู้ครอบครองที่ดินในบริเวณเดียวกันอีกจำนวนหนึ่งร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิในที่ดินที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น หากมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไปแล้วแต่มิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐก็มีหน้าที่คืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม^{๓๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับกรณีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ดังเช่นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นาย ด. ซึ่งเป็นปู่ของผู้ฟ้องคดีและมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) แปลงพิพาทได้ตกลงโอนสิทธิการครอบครองที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในโครงการชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยตมมา เป็นพื้นที่รองรับน้ำในเขตระดับน้ำสูงที่ +๑๔๓.๐๐๐ เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) จากระดับกักเก็บที่ +๑๔๒.๐๐๐ เมตร (รทก.) โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นเงิน ๑๗,๗๒๔.๔๐ บาท และได้รับการอนุมัติให้จ่ายเงินได้ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๗ โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ หรือออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นแต่อย่างใด จึงถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการตกลงซื้อขายที่ดินกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน กรณีนี้จึงไม่ใช้การเวนคืนที่ดิน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตกลง

^{๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

ฯลฯ

ฯลฯ



ซื้อที่ดินที่พิพาทโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนแล้ว ย่อมเป็นผลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่พิพาทนี้ ตกเป็นของผู้ซื้อคือผู้ถูกฟ้องคดี ที่ดินจึงกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ซึ่งหากจะต้องคืนที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือการตราพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิกษาษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๘/๒๕๕๙)

๑.๘ ดอกเบี้ยเงินค่าทดแทนการเวนคืน

ในกรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนครั้งแรกภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย วันดังกล่าวถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทน ที่ศาลวินิจฉัยให้เพิ่มขึ้นตั้งแต่วันดังกล่าว ทั้งนี้ ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยฝาก ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามนัยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ต้องไม่เกินไปกว่าค่าขอท้ายฟ้อง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เวนคืนที่ดินเดิมเนื้อที่ตามโฉนดที่ดินพิพาททั้ง ๕ แปลง รวมเนื้อที่ ๙๕๗^๗/_{๑๐} ตารางวา ในอัตราตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ เจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสร็จสิ้น ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มในส่วนที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๒ เป็นเงิน ๔๒๙,๐๐๐ บาท ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๐๖ เป็นเงิน ๒๒๕,๐๐๐ บาท ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๔ เป็นเงิน ๓๓๑,๕๐๐ บาท

^{๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักงานการบ้านเมือง เรือรบ อารุยุทธภัณฑ์



ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๙๖๐๑ เป็นเงิน ๑๗๘,๐๐๐ บาท และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๑๑๑ เป็นเงิน ๑๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๑๗๔,๕๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในประเด็นเกี่ยวกับดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอทำอุทธรณ์ให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ นั้น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คดีนี้ได้มีการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยมีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกเป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๕,๐๐๐ บาท ในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย วันดังกล่าวจึงถือเป็นวันที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในวันดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ ในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ตามนัยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๓๒} ประกอบมาตรา ๒๖ วรรคสาม^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอทำอุทธรณ์ฟ้องในส่วนดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้อง กล่าวคือ วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น จึงต้องกำหนดให้จ่ายดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป และอัตราดอกเบี้ยสูงสุดต้องไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามคำขอทำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑/๒๕๕๔ และ อ.๒๓๕/๒๕๕๔ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

ในกรณีที่มีประกาศให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบการเวนคืนได้นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสินเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน

^{๓๒-๓๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น



ในแต่ละช่วงเวลาของจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ต้องไม่เกินไปกว่าคำขอท้ายฟ้อง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมชลประทานและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นเงิน ๑๐๙,๐๕๐ บาท และเงินค่าทดแทนต้นไม้เพิ่มเป็นเงิน ๙๙๓,๓๙๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๐๙๒,๔๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกเป็นเงิน ๑๐๙,๐๕๐ บาท และชำระเงินค่าทดแทนต้นไม้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกเป็นเงิน ๑๒๒,๒๖๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓๑,๓๑๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตามอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารออมสินประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา นับแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น กรณีนี้เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มอีกเป็นเงิน ๑๐๙,๐๕๐ บาท และค่าทดแทนต้นไม้เพิ่มอีกเป็นเงิน ๑๒๒,๒๖๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้นเป็นเงิน ๒๓๑,๓๑๐ บาท และข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตามคดีนี้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางเงินค่าทดแทนโดยฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน สาขาสิชล เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลาของจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลจึงไม่อาจมีคำพิพากษาเกินไปกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้องตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีกเป็นเงิน



๑๐๙,๐๕๐ บาท และค่าทดแทนต้นไม้เพิ่มอีกเป็นเงิน ๑๒๒,๒๖๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓๑,๓๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่ธนาคารประกาศกำหนดในแต่ละช่วงเวลา แต่ไม่เกินอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง (วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๙) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๗/๒๕๕๙ และ อ.๒๖๓/๒๕๕๙ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

๑.๙ ค่าทดแทนความเสียหายจากการถูกเวนคืน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การรอนสิทธิ

๒.๑ การรอนสิทธิโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

๒.๑.๑ การกำหนดแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้า

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๑.๒ การกำหนดเงินค่าทดแทน

เมื่อสภาพและทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านเป็นที่ดินติดต่อกันเป็นแนวยาว มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ด้านหน้าติดถนนพหลโยธิน จึงเป็นที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนาเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม การที่คณะกรรมการพิจารณาถ้อยคำของอรรถธรรพ์ กำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ราคาไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท แม้ว่าจะมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่เมื่อราคาดังกล่าวแตกต่างจากราคาซื้อขายที่ดินของบริษัท อ. ซึ่งมีราคาซื้อขายเฉลี่ยไร่ละ ๑,๔๕๐,๐๐๐ บาท เป็นอย่างมาก ทั้งที่ที่ดินแปลงดังกล่าวมีสภาพที่ดินและทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดและอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดประมาณ ๗๕๐ เมตร ราคาที่กำหนดจึงยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด และแม้ว่า การซื้อขายดังกล่าวจะเป็นการซื้อขายภายหลังที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าแล้วก็ตาม แต่การประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ไม่ได้มีผลทำให้มูลค่าของที่ดินบริเวณเขตเดินสายส่งไฟฟ้ามีราคาสูงขึ้น ดังนั้น ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงควรนำราคาซื้อขายที่ดินของบริษัท อ.



มาประกอบการพิจารณา โดยเห็นควรกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งแปดเพิ่มขึ้นให้อีกร้อยละ ๒๐ จากราคาที่คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองอุทธรณ์ฯ กำหนดไว้เดิม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๕๐๗ เนื้อที่ ๘๐ ไร่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๘๕๑ เนื้อที่ ๓๑ ไร่ ๑ งาน ๘๓ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๕๐๖ เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๕๐๕ เนื้อที่ ๗๕ ไร่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๕๐๔ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๑ งาน ๓๒ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๔๖ เนื้อที่ ๖๓ ไร่ ๒ งาน ๖๘ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๓๒๑ เนื้อที่ ๗๕ ไร่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๓๒๐ เนื้อที่ ๗๕ ไร่ และผู้ฟ้องคดีที่ ๘ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๘๕๐ เนื้อที่ ๖๐ ไร่ ตั้งอยู่ที่ ตำบลไม้ต่า อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ที่ดินดังกล่าวติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันทุกแปลง ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านบริเวณท้ายแปลงที่ดิน มีลักษณะเป็นแนวเฉียง ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนตามแนวเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่าน ตามประกาศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ วงน้อย-สระบุรี ๒ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดิน คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดสระบุรี สายส่งไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ วงน้อย-สระบุรี ๒ มีมติให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ประกอบกับการพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเป็นเกณฑ์ โดยกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดในราคาไร่ละ ๒๒๕,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินส่วนที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า จึงจ่ายค่าทดแทนเป็นอัตราร้อยละของราคาที่ดินที่กำหนดตามประเภทที่ดินหรือผลกระทบที่ได้รับ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีลักษณะเป็นที่ดินประเภทที่สวนจึงจ่ายค่าทดแทนที่ดินในอัตราร้อยละ ๗๐ ของราคาที่ดิน และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดไปรับเงินค่าทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดไม่ไปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวและได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสินเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ต่อมา คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองอุทธรณ์ราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด และมีมติให้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินกับผู้ฟ้องคดีทั้งแปดในราคาไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดยังไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่ได้รับ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ



คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือนอกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงด้านหลังซึ่งไม่มีทางออกสู่ถนนสาธารณะ พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดสระบุรี สายส่งไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ วงน้อย-สระบุรี ๒ ได้พิจารณาราคาที่ดินโดยนำหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ กพผ. กำหนด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าทดแทน แต่เนื่องจากมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินส่วนที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า จึงให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินเป็นอัตราร้อยละของราคาที่ดินตามประเภทที่ดินหรือผลกระทบที่ได้รับ โดยที่ตั้งเสาไฟฟ้าจ่ายให้ร้อยละ ๑๐๐ ของราคาที่ดินที่กำหนด ที่บ้านจ่ายให้ร้อยละ ๙๐ ของราคาที่ดินที่กำหนด ที่สวนจ่ายให้ร้อยละ ๗๐ ของราคาที่ดินที่กำหนด และที่นาจ่ายให้ร้อยละ ๕๐ ของราคาที่ดินที่กำหนด และจากการตรวจสอบปรากฏว่า มีการจดทะเบียนซื้อขายเท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่จากการสอบถามได้ข้อเท็จจริงว่า ราคาซื้อขายที่ดินจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แล้วแต่พื้นที่และความเจริญคณะกรรมการฯ จึงมีมติให้ใช้ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ประกอบกับการพิจารณาสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินเป็นเกณฑ์ เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีลักษณะติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันถูกแนวเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านบริเวณท้ายแปลงที่ดิน มีลักษณะเป็นแนวเฉียง ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนตามแนวเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่าน เมื่อพิจารณาถึงสภาพและทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดแล้วที่ดินด้านหน้าติดถนนพหลโยธินติดต่อกันเป็นแนวยาวมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีเนื้อที่รวมกันกว่าห้าไร่เป็นที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนาเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมและเมื่อพิจารณาที่ดินของบริษัท อ. ซึ่งมีสภาพที่ดินและทำเลใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดและอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดประมาณ ๗๕๐ เมตร ซึ่งซื้อขายกันเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ในราคาเฉลี่ยไร่ละ ๑,๔๕๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดควรมีราคาไม่แตกต่างจากราคาที่ดินของบริษัท อ. ที่มีการซื้อขายดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นการซื้อขายภายหลังจากที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าตามคดีนี้แล้วก็ตาม เนื่องจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีผลทำให้มูลค่าของที่ดินบริเวณเขตเดินสายส่งไฟฟ้ามีราคาสูงขึ้นแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดในราคาไร่ละ ๒๒๕,๐๐๐ บาท และต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาปรับเพิ่มให้อีกเป็นราคาไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท แม้ว่าจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่จำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวยังแตกต่างกับที่ดินรายบริษัท อ. ที่มีการซื้อขายเฉลี่ยไร่ละ



๑,๔๕๐,๐๐๐ บาท เป็นอย่างมาก จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด กรณีเห็นควรกำหนดเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเพิ่มขึ้นให้อีกร้อยละ ๒๐ จากราคาไร่ละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาไร่ละ ๙๖๐,๐๐๐ บาท และให้ถือจ่ายในส่วนที่ดินที่เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าในอัตราร้อยละ ๑๐๐ และในส่วนที่ดินที่สายไฟฟ้าพาดผ่านซึ่งเป็นลักษณะที่สวนให้จ่ายในอัตราร้อยละ ๗๐ นั้น จึงจะเหมาะสมและเป็นธรรม

สำหรับกรณีของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดส่วนที่เหลือนอกแนวเขตเดินสายไฟฟ้า เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีตั้งเสาไฟฟ้าหรือเดินสายส่งไฟฟ้าผ่านที่ดินของบุคคลใด และการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายในที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้านั้นด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าดังกล่าวมีเนื้อที่คงเหลือจำนวนมาก ไม่ถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินส่วนนี้แต่อย่างใด

สำหรับดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีสิทธิได้รับนั้น เห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดทราบ ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดย่อมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีคำขอให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้อง คือ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้

^{๓๔} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๔) การกระทำตามมาตรา ๒๙ (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ



พิพากษาผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๔,๐๐๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๓๔,๙๙๘ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๒๓๕,๒๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๕๔๗,๑๙๖ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จำนวน ๓๗๙,๙๖๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จำนวน ๔๙๘,๑๔๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ จำนวน ๓๓๖,๕๐๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และจำนวน ๒๘๐,๔๒๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในแต่ละช่วงเวลาของต้นเงินดังกล่าว แต่ไม่เกินอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๔/๒๕๕๙)

๒.๑.๓ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ การรอนสิทธิเกี่ยวกับการบิดรเลียมแห่งประเทศไทย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรี

๓.๑ กรณีโครงการชลประทานเขื่อนแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดพิษณุโลก

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๒ กรณีโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยดีกฐ จังหวัดศรีสะเกษ

การกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานได้กำหนดและจ่ายเงินค่าชดเชย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากรายอื่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานเดียวกัน โดยกรณีของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการฯ ได้กำหนดราคาชดเชย (ที่ดิน) โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดเพียงปัจจัยเดียว และจ่ายเงินค่าชดเชย (ที่ดิน) ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในหน่วยราคาต่ำสุด แต่สำหรับรายอื่น นอกจากคณะกรรมการฯ จะกำหนดราคาชดเชย (ที่ดิน) โดยคำนึงถึง



ราคาประเมินทุนทรัพย์ ดังกล่าวแล้ว ยังค้างถึงปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้น อีกหลายประการ ทั้งที่หลายปัจจัยก็ดำรงอยู่แล้วในเวลาที่มีการกำหนดและจ่ายเงิน ค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรรายอื่น ดังกล่าวเป็นจำนวนมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดในหน่วยราคา ต่ำสุดถึงร้อยละ ๕๐ การกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ของคณะกรรมการฯ ข้างต้น จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปในทางที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์อันควรสมควรได้ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐอ้างว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ดังกล่าวไปแล้ว จึงไม่อาจจ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนในลักษณะ ชำชอนหรือย้อนหลังได้อีกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ นั้น หากมติคณะรัฐมนตรีมีนัยตามที่หน่วยงานของรัฐกล่าวอ้างจริง ก็ไม่อาจลบล้าง หลักการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเป็นหลักที่ปรากฏ ตามรัฐธรรมนูญได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๒ แปลง ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ตำบลตะเคียนราม อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ต่อมา กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการก่อสร้าง โครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกฐ อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ผ่านที่ดินทำกินของราษฎร ในตำบลตะเคียนราม ตำบลโคกตาล และตำบลห้วยดีกฐ รวมถึงที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำประโยชน์ทั้งสองแปลงด้วยคิดเป็นเนื้อที่ ๓ งาน ๙๔ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้นำมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ มาใช้ในการดำเนินการจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรที่ถูกเขตโครงการดังกล่าวตัดผ่านที่ดิน หลังจากนั้น คณะกรรมการกำหนด หลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกฐ อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ได้มีการประชุม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกรรมเป็นหลัก ในอัตราร้อยละ ๗๕ หรือร้อยละ ๘๐ หรือร้อยละ ๑๐๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ และมีมติให้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตโครงการระบบส่งน้ำห้วยดีกฐ ตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม และตำบลห้วยดีกฐ ในเขตอำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ในอัตราร้อยละ ๑๐๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์

ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหน่วยราคาต่ำสุดในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๑๕,๗๖๐ บาท หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่นที่ได้รับเงินไปแล้วทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อในการจ่ายเงินครั้งแรกและยังไม่ได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท จึงได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอภูสิงห์ ต่อมา นายอำเภอภูสิงห์ได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมาชี้แจงกับราษฎรเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงและรับปากกับผู้ฟ้องคดีรวมทั้งราษฎรรายอื่นว่า หากราษฎรในเขตตำบลห้วยดึกชูและราษฎรในเขตตำบลตะเคียนรามที่ไม่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อการจ่ายเงินงวดแรกได้รับการจ่ายเงินในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ราษฎรจาก ๒ ตำบลที่ได้รับเงินไปแล้วอีกจนครบไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท เช่นกัน แต่ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ทราบจากการประกาศทางหอกระจายข่าวของผู้ใหญ่บ้านว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ส่วนที่เหลือให้แก่ราษฎรอีก เนื่องจากราษฎรได้ลงชื่อรับเงินค่าทดแทนที่ดินในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานฯ มีมติให้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ถูกเขตโครงการระบบส่งน้ำห้วยดึกชู ตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม และตำบลห้วยดึกชู ในเขตอำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับในหน่วยราคาต่ำสุดเป็นหลัก และกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับโดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับในหน่วยราคาต่ำสุด กรณีถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในหน่วยราคาต่ำสุดมีอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แต่ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนราม ที่ตกสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยดึกชูที่เพิ่งจะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔) ในหน่วยราคาต่ำสุดมีอัตราราคาไร่ละ



๒๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าที่กำหนดและจ่ายให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาลและตำบลตะเคียนรามที่ตักสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยดึกซุที่เพิ่งจะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ จึงยังไม่ใช่เหตุที่ทำให้ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ในการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทานดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และ กำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานฯ ได้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคำนึงถึงราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในหน่วยราคาต่ำสุด คือ ไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท แต่เพียงปัจจัยเดียว แต่ต่อมาในการประชุม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทานให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับ ในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนรามที่ตักสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยดึกซุ ที่เพิ่งจะมีการสำรวจทรัพย์สินแล้วเสร็จ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดค่าทดแทน ทรัพย์สินเพื่อการชลประทานฯ ไม่ได้กำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่จะจ่าย โดยคำนึงถึง ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดแต่เพียงปัจจัยเดียว หากแต่ได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น นอกเหนือจากนี้อีก ๘ ประการด้วยกัน อันได้แก่ ๑. สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะอุดมสมบูรณ์ ไกลแหล่งน้ำ สามารถทำเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี ๒. สภาพเศรษฐกิจ การขายข้าวได้ราคาสูงมาก ๓. สภาพพื้นที่อยู่ใกล้เขตชุมชน มีเส้นทางรถยนต์เข้าออกได้ สามารถใช้ในการขนส่งผลผลิต ทางการเกษตรได้อย่างสะดวก ๔. ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียงมีการซื้อขายไม่ต่ำกว่าไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท ๕. ผู้ถูกฟ้องคดีเคยจ่ายค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้โครงการอื่น ๆ ในจังหวัดศรีสะเกษ ในราคาที่สูงกว่าที่กำหนด ๖. เจ้าของที่ดินเป็นผู้เสียสละเพื่อส่วนรวม และหากได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปแล้ว ก็ต้องใช้เงินส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่าย ไม่สามารถหาซื้อที่ดินในสภาพเดียวกัน มาทดแทนได้ สมควรให้ความช่วยเหลือ ๗. หากต้องหาจุดก่อสร้างใหม่ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เทียบกับการกำหนดราคาไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และหากการก่อสร้าง ยืดเยื้อออกไป จะทำให้ราษฎรเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ และ ๘. การก่อสร้างคลองฝั้งซ้าย (ที่มีปัญหาที่ดิน) มีความจำเป็นต้องดำเนินการ เนื่องจากต้องส่งน้ำให้ศูนย์พัฒนาเกษตรภูสิงห์ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้งที่ ปัจจัยทั้ง ๘ ประการเหล่านั้น บางปัจจัยก็ดำรงอยู่แล้ว ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) และจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลโคกตาล ตำบลตะเคียนรามที่ตักสำรวจ และราษฎรผู้มีสิทธิได้รับในตำบลห้วยดึกซุที่เพิ่งจะมีการสำรวจทรัพย์สินแล้วเสร็จ ในอัตราไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท มากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนดและจ่ายเงินให้แก่ราษฎร

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) เหล่านี้ถึงร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในหน่วยราคาต่ำสุด กรณีจึงเห็นได้ว่า การกำหนดราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ เป็นการกำหนดค่าขนย้าย (ที่ดิน) ไปในทางที่เป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์อันควรมีควรรได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) เพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกร้อยละ ๕๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กำหนด และจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐) ในหน่วยราคาต่ำสุด อัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท คิดเป็นราคาค่าขนย้าย (ที่ดิน) ที่พึงจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๒๔,๐๐๐ บาท ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตชลประทานจำนวนเนื้อที่ ๓ งาน ๙๔ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓,๖๔๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วจำนวน ๑๕,๗๖๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะต้องจ่ายเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีก ๗,๘๘๐ บาท โดยไม่อาจอ้างว่าเมื่อผู้ฟ้องคดียินยอมรับเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ในอัตราไร่ละ ๑๖,๐๐๐ บาท ไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนในลักษณะซ้ำซ้อนหรือย้อนหลังได้อีกตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ เนื่องจากหากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีนัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็ไม่อาจลบล้างหลักการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเป็นหลักรัฐธรรมนูญได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าขนย้าย (ที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๗,๘๘๐ บาท ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๖/๒๕๕๘ ที่ อ.๒๕๘/๒๕๕๘ ที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๙ ที่ อ.๕๐๑/๒๕๕๙ ที่ อ.๕๕๙/๒๕๕๙ ที่ อ.๗๔๔/๒๕๕๙ ที่ อ.๗๗๓/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๑๐๔/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๔๐๕/๒๕๕๙ และ ที่ อ.๑๔๑๒/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๓.๓ กรณีโครงการชลประทานมูลบน จังหวัดนครราชสีมา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๔ กรณีโครงการฝายคลองท่าหน จังหวัดนครศรีธรรมราช

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๔. ความรับผิดชอบของรัฐกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ

การดำเนินการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย อำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรมชลประทาน เพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันบรรเทาอุทกภัยอำเภอลาดใหญ่ จะมีได้มีการรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของประชาชน อันไม่อาจถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่กรมชลประทานจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดก็ตาม แต่เมื่อการก่อสร้างโครงการดังกล่าวมีการปิดคลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีต ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนทุเรียนของประชาชนที่เคยได้รับน้ำจากคลองชลประทานเดิมมาตลอด ๓๐ ปี ต้องขาดน้ำ และทำให้น้ำในบ่อน้ำตื้นในสวนของประชาชนแห้งขอด แม้ภายหลังการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยข้างต้นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม แต่การให้ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีอาชีพทำสวนทุเรียนต้องรับภาระความเสียหายแต่เพียงผู้เดียว จากการที่ต้นทุเรียนตายหมดทั้งสวน ทำให้ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ ย่อมไม่เป็นธรรม กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐสมควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับประชาชนดังกล่าว อันเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเจ้าของสวนทุเรียนตั้งอยู่ในตำบลควนลัง อำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖๐ ไร่ อายุประมาณ ๒๘ ปี ฟ้องว่า ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำการขุดขยายคลองชลประทานซึ่งอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดประมาณ ๑๐ เมตร เพื่อก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการปิดคลองชลประทานเดิมเพื่อเทคอนกรีตพื้นและผนัง ทำให้ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดขาดน้ำ และการขุดขยายคลองชลประทานเดิมให้กว้างและลึกขึ้น ทำให้น้ำในบ่อน้ำตื้นในสวนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดแห้งขอด ส่งผลให้ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายในที่สุด ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา เพื่อขอให้ตรวจสอบและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว แต่ในท้ายที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่าไม่มีกฎหมายและระเบียบใดเปิดช่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปด



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑^{๓๕} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีระยะเวลาดำเนินการ ๕ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกันบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการขุดขยายคลองชลประทานซึ่งอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ประมาณ ๑๐ เมตร จากเดิมที่มีความกว้างขนาด ๒ เมตร ลึก ๑ เมตร ขยายเป็นคลองระบายน้ำขนาดใหญ่กว้าง ๓๐ เมตร ลึก ๗ เมตร โดยมีได้มีการรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ในระหว่างการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ทำการปิดคลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีตพื้นและผนังคลองชลประทานใหม่ ก็ไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเช่นเดียวกัน การก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งแปด

อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง

^{๓๕} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑ ให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน

(๓) จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย



ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะในการป้องกัน บรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมเป็นจำนวนมาก แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดอ้างว่าในระหว่างการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการปิด คลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีต ส่งผลให้สวนทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดที่เคย ได้รับน้ำจากคลองชลประทานเดิมมาตลอด ๓๐ ปี ต้องขาดน้ำ และน้ำในบ่อน้ำตื้นในสวนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดแห้งขอด ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามผลการตรวจสอบของสำนักงาน สิ่งแวดล้อมภาคที่ ๑๖ ว่า เดิมสวนทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้รับน้ำจากคลองชลประทาน เดิมที่อยู่ด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ซึ่งคลองชลประทานดังกล่าวมีน้ำไหลตลอดทั้งปี และระดับน้ำในคลองสูงกว่าพื้นดินเพียงเล็กน้อย ทำให้สามารถผันน้ำจากคลองชลประทาน เข้าสวนทุเรียนได้โดยง่าย แต่ต่อมา เมื่อมีการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยที่พิพาทโดยการ ขุดขยายคลองชลประทานเดิมให้ลึกและกว้างขึ้น และในระหว่างการก่อสร้างได้มีการปิด คลองชลประทานเดิมและสูบน้ำออกเพื่อเทคอนกรีตด้วย แต่ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายเพราะสาเหตุใด รวมทั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และ กรมวิชาการเกษตรได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นตรงกันว่า ไม่สามารถพิสูจน์หาสาเหตุการตาย ของต้นทุเรียนในสวนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะทำงานพิสูจน์สาเหตุการตายของต้นทุเรียน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวตรวจสอบแล้ว มีมติว่า ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายเพราะขาดน้ำอันเนื่องมาจากการขุดขยายคลองชลประทาน ให้กว้างและลึกมาก ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฝนตกน้อยทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาจึงมีหนังสือขอให้สำนักงานก่อสร้าง ๑๑ สำนักโครงการขนาดใหญ่ พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว กรณีจึงรับฟังได้ว่า การที่ ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตาย มีสาเหตุมาจากการปิดคลองชลประทานเดิมเพื่อก่อสร้าง โครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ดังนั้น แม้ภายหลังการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งแปดด้วยก็ตาม แต่การให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดซึ่งมีอาชีพทำสวนทุเรียน ต้องรับภาระความเสียหายแต่เพียงผู้เดียวจากการที่ต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดตายหมดทั้งสวน ทำให้ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมไม่เป็นธรรม จึงสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหาย ที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีทั้งแปด อันเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจะอ้างว่าการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย ที่พิพาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดขาดรายได้จากต้นทุเรียนซึ่งปกติให้ผลผลิตเฉลี่ยตันละ ๕,๐๐๐ บาท

ต่อปี เป็นเวลา ๑๐ ปี ต้นทุเรียนจำนวน ๖๐ ต้น คิดเป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ เนื่องจาก ต้นทุเรียนดังกล่าวเป็นทุเรียนพันธุ์หมอนทอง ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาด บางต้นสามารถ ทำรายได้ถึงปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และบางปีสามารถให้ผลผลิตนอกฤดูด้วย โดยผู้ฟ้องคดีทั้งแปด มีหนังสือจากเกษตรอำเภอหาดใหญ่ยืนยันว่าต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมิใช่ทุเรียน พันธุ์พื้นเมืองตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นเร่งด่วน ต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเพื่อป้องกันการเกิดอุทกภัย อันจะทำให้เกิดความเสียหาย แก่ส่วนรวม ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของคณะทำงานพิสูจน์ สาเหตุการตายของต้นทุเรียนว่า สาเหตุการตายของต้นทุเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด เนื่องจาก ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฝนตกน้อย ทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดซึ่งเป็นเจ้าของสวนทุเรียน ย่อมต้องพยายามหาแหล่งน้ำอื่น ๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้น และแก้ปัญหาไม่ให้ต้นทุเรียนต้องขาดน้ำตาย เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘๘/๒๕๕๘)

กรณีที่เกิดพายุพัดผ่านประเทศไทยทำให้ฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วม ส่งผลให้มี ปริมาณน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินความจุของลำน้ำที่จะรับไว้ได้ และเกินกว่าขีดความสามารถของกรมชลประทานที่จะป้องกัน มิให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วม พื้นที่การเกษตรและที่อยู่อาศัยของราษฎร และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมชลประทาน ได้มีการผันน้ำกลับเข้าไปยังต้นน้ำอีกครั้งหรือได้มีการผันน้ำเข้าทุ่งที่มีไร่องุ่นของผู้ฟ้องคดี รวมอยู่ด้วยแต่อย่างใด ความเสียหายดังกล่าวย่อมพึงว่าเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็น ภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำหรือ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของกรมชลประทาน จึงไม่มีกรณีที่รัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเกษตรกรปลูกองุ่นไร้เมล็ดพันธุ์ลูสเปอร์เลทในจังหวัดสิงห์บุรี ต่อมา ระหว่างฤดูมรสุมในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เกิดพายุซังสารพัดผ่านประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นผลให้มีฝนตกหนักต่อเนื่อง จนปริมาณน้ำเหนือเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ มีปริมาณมากเกินกว่าความสามารถเก็บกักของเขื่อน กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงได้พิจารณาร่วมกันระบายน้ำออกบางส่วนในอัตราที่น้อยกว่า ปริมาณน้ำที่ไหลเข้า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยสำนักชลประทานที่ ๑๒ ได้มีหนังสือแจ้งเตือน



สถานการณ์น้ำไปยังประชาชนให้ระมัดระวังทรัพย์สิน รวมทั้งมีการตั้งแนวกระสอบทรายเสริมกันกันและใช้รถขุดตักดินตั้งแนวป้องกันน้ำ แต่ปริมาณน้ำเหนือที่ไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยาทำให้น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยของราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ถึง ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ทำให้ต้นอุนที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้ได้รับความเสียหายทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายเงินค่าทดแทนจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่จังหวัดสิงห์บุรีในบริเวณที่มีไร่อุนของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย เกิดจากการที่มีฝนตกหนักต่อเนื่องบริเวณภาคเหนือตอนล่าง ทั้งในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๙ พายุซังสารพัดพัดผ่านประเทศไทยทำให้มีปริมาณน้ำไหลลงแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าอัตราปกติที่ ๒,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และมากจนเกินกว่าความจุของแม่น้ำเจ้าพระยาแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะได้วางแผนเตรียมการรับมือ ตลอดจนดำเนินการป้องกันมิให้เกิดน้ำท่วมด้วยการตั้งแนวกระสอบทรายเสริมกันกันและใช้รถขุดตักดินตั้งแนวป้องกันน้ำบริเวณฝั่งซ้ายคลอง ๑ ซ้ายบรมธาตุแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถป้องกันได้ เหตุการณ์น้ำท่วมดังกล่าวจึงเป็นอุทกภัยที่เป็นภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นบริเวณกว้าง และแม้จะเป็นความจริงว่าการปล่อยน้ำออกจากเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนเจ้าพระยาจะส่งผลกระทบต่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แต่เนื่องจากเขื่อนภูมิพลมีความจุของอ่าง ๑๓,๔๖๒ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ มีปริมาณน้ำในอ่าง ๑๒,๖๒๑.๑๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ยังสามารถรับน้ำลงอ่างได้อีกเพียง ๘๔๐.๘๘ ล้านลูกบาศก์เมตร ส่วนเขื่อนสิริกิติ์มีความจุของอ่าง ๙,๕๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ มีปริมาณน้ำในอ่าง ๘,๙๖๒.๓๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ยังสามารถรับน้ำลงอ่างได้อีกเพียง ๕๔๗.๗๐ ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อพายุซังสารพัดพัดผ่านประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นผลให้มีฝนหนักต่อเนื่องปริมาณฝนจากอิทธิพลพายุซังสารพัดทำให้แม่น้ำไหลลงเขื่อนมากจนเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความปลอดภัยต่อตัวเขื่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงจำเป็นต้องระบายน้ำออกจากเขื่อนดังกล่าว ส่วนเขื่อนเจ้าพระยานั้นเป็นเพียงเขื่อนทดน้ำมิใช่เขื่อนกักเก็บน้ำ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถบริหารจัดการน้ำที่เขื่อนเจ้าพระยาได้ก็ต่อเมื่อปริมาณน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยาอยู่ในเกณฑ์ ๒,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีเท่านั้น การระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพลก็ดี เขื่อนสิริกิติ์ก็ดี และเขื่อนเจ้าพระยาก็ดี จึงเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้นแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่รับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔



ได้ดำเนินการผันน้ำกลับเข้าไปยังต้นน้ำอีกครั้งหรือได้มีการผันน้ำเข้าทุ่งที่มีร่องนของคูฟองคดีรวมอยู่ด้วยแต่อย่างไร

ส่วนกรณีที่มีการระบายน้ำจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์นั้น เขื่อนทั้งสองอยู่ในความควบคุมดูแลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนทั้งสองมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าอีกด้วย เมื่อความปรากฏว่า ในการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ให้เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคตลอดจนการใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะบริหารจัดการน้ำโดยใช้เส้นเกณฑ์ควบคุมการปล่อยน้ำซึ่งปรับปรุงเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยจะระบายน้ำให้อยู่ระหว่าง UPPER RULE CURVE และ LOWER RULE CURVE โดยจะระบายน้ำเท่ากับความต้องการใช้น้ำด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ท้ายเขื่อน แต่เมื่อระดับน้ำสูงกว่า UPPER RULE CURVE ก็ระบายน้ำเพิ่มขึ้นผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อควบคุมระดับให้อยู่ที่ระดับ UPPER RULE CURVE แต่หากการระบายน้ำต่ำกว่า LOWER RULE CURVE ให้พยายามลดการระบายน้ำให้น้อยลงกว่าปกติเพื่อรักษาระดับน้ำไม่ให้ต่ำกว่า LOWER RULE CURVE ส่วนการระบายน้ำในช่วงฤดูฝนจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานะของปริมาณน้ำฝนและความต้องการน้ำของพื้นที่ท้ายเขื่อนที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละวัน โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะปรับเปลี่ยนแผนการผลิตกระแสไฟฟ้าตามข้อมูลการระบายน้ำตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แจ้งเปลี่ยนแปลง การที่ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้บริหารจัดการน้ำโดยใช้เส้นเกณฑ์ควบคุมการปล่อยน้ำ (OPERATING RULE CURVE) และได้ระบายน้ำตามเส้นเกณฑ์ควบคุมการปล่อยน้ำ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้บริหารจัดการน้ำโดยคำนึงถึงความต้องการการใช้น้ำของพื้นที่ท้ายเขื่อนและการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าประกอบกันแล้ว ไม่อาจจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยในการระบายน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ให้เพียงพอต่อการรับน้ำในช่วงฤดูฝน จึงไม่อาจจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำด้วยความประมาทเลินเล่อหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากได้มีการยกระดับถนนทางหลวงหมายเลข ๓๑๑ สิงห์บุรี-ชัยนาท ขึ้นอีก ๑ เมตร ถึง ๒ เมตร จากสถิติน้ำท่วมที่ผ่านมาจะเป็นการป้องกันน้ำท่วมได้อย่างถาวรนั้น เห็นว่าการที่จะดำเนินการปรับปรุงถนนทางหลวงหมายเลข ๓๑๑ สิงห์บุรี-ชัยนาท ย่อมต้องพิจารณาถึงปัญหาด้านงบประมาณตลอดจนประสิทธิภาพในการป้องกันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตกในภาพรวมด้วย เนื่องจากการยกระดับถนนดังกล่าวย่อมส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ฝั่งขวาของถนนด้านที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาอาจจะต้องประสบปัญหา น้ำท่วมสูงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย



การจะยกระดับถนนให้สูงขึ้นจากเดิมหรือไม่ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงผลดีผลเสีย ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นโดยละเอียดรอบคอบ ดังนั้น การไม่ยกระดับถนนทางหลวงหมายเลข ๓๑๑ สิงห์บุรี-ชัยนาท ให้สูงขึ้นอีก ๑ เมตร ถึง ๒ เมตร เพื่อประโยชน์ในการเป็นคันกั้นน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี อันจะเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อฟังได้ว่ากรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งรวมถึงพื้นที่ปลูกไร่องุ่นของผู้ฟ้องคดี เป็นผลมาจากปริมาณน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณมากเกินกว่าความจุของลำน้ำเจ้าพระยาที่จะรับไว้ได้และเกินกว่าขีดความสามารถของรัฐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะป้องกัน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหวังได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้นแล้วก็ตาม ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่น ๆ ที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน จึงเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๗^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๖/๒๕๕๙)

^{๖๖} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๗ ในกรณีถูกเงินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใด ๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน



บทที่ ๑๙

คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ

๑. การจัดทำประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง

๑.๑ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการซื้อหรืองานที่ต้องการจ้าง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยสามารถออกระเบียบหรือข้อบังคับในการจัดหาพัสดุเป็นการเฉพาะได้เองก็ตาม แต่การดำเนินการจัดหาพัสดุดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกำหนดด้วย ดังนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดห้ามหน่วยงานของรัฐกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาแก่ทางราชการ และในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำ มีผู้ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ก็ให้ระบุนความต้องการเฉพาะพัสดุที่ทำในประเทศไทย กฟผ. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยอย่างไรก็ตาม เมื่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีข้อยกเว้นว่า หากมีพัสดุที่ผลิตในประเทศแล้วแต่มีจำนวนน้อยราย หรือมีความจำเป็นจะต้องใช้พัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศ หรือการนำเข้าพัสดุจากต่างประเทศจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าหน่วยงานของรัฐสามารถระบุนความต้องการเฉพาะพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของการใช้งานจากพัสดุที่มีผู้ผลิตทั้งภายในประเทศและต่างประเทศปรากฏว่า พักตร์ที่ผลิตจากภายในประเทศมีคุณภาพต่ำกว่าพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศ และพัสดุจากต่างประเทศมีความเหมาะสมกับการใช้งานและเป็นประโยชน์ต่อ กฟผ. มากกว่า ประกอบกับพัสดุที่ต้องการซื้อไม่มีผู้จัดจำหน่ายเพียงรายเดียวในประเทศไทย การที่ กฟผ. กำหนดคุณลักษณะของพัสดุที่ต้องการจัดซื้อว่าต้องเป็นพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศเท่านั้น จึงชอบด้วยกฎหมาย



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นโรงงานผู้ผลิตรถบดขับเคลื่อนตัวเองชนิดล้อยางในประเทศ โดยได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์กับสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และได้รับรองระบบคุณภาพ ISO ๙๐๐๑ ฟ้องว่า ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประกาศประกวดราคาซื้อรถบดขับเคลื่อนตัวเองชนิดล้อยาง ขนาดน้ำหนักตัวรถไม่ต่ำกว่า ๘ ตัน จำนวน ๓ คัน โดยกำหนดเงื่อนไขประการหนึ่งว่า “กฟผ. ขอสงวนสิทธิ์ในการพิจารณาพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศเท่านั้น” ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าร่วมแข่งขันในการเสนอราคา อันเป็นการขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมติคณะรัฐมนตรี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถเข้าแข่งขันราคาในการประกวดราคาดังกล่าวได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกข้อกำหนดเพิ่มเติมที่กีดกันผลิตภัณฑ์ในประเทศ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๖^๑ มาตรา ๘^๒ มาตรา ๓๙^๓ มาตรา ๔๔^๔ มาตรา ๔๕^๕ และมาตรา ๔๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

^{๑-๖} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่
 - (ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - (ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
 - (ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(๒ ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(๓) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๘ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อย่างเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ.

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ



พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว เห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นองค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ มีรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมสั่งการและกำกับกิจการ โดยทั่วไปให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี รายได้หักรายจ่ายเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ กฟผ. จึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

(๓) สำรวจ วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กฟผ.

(๔) สร้างเขื่อนกันน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานโกไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(๕) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานโกไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (๔) หรือโรงผลิตวัตถุเคมีจากลิแกไนท์ ระบบไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ของ กฟผ. รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิต การส่งการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิแกไนท์ และวัตถุเคมีจากลิแกไนท์ ของ กฟผ.

(๖) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๘) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ.

(๙) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกับองค์กรระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

(๑๐) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

มาตรา ๓๙ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กฟผ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ กฟผ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

มาตรา ๔๔ ให้ กฟผ. จัดทำงบประมาณประจำปีโดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๔๕ รายได้ที่ กฟผ. ได้รับจากการดำเนินกิจการให้ตกเป็นของ กฟผ. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๑๘

รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักรายจ่ายแล้วเหลือเท่าใด นำมาส่งเป็นรายได้ของรัฐ

แต่ถ้ารายได้มีไม่เพียงพอสำหรับรายจ่าย นอกจากเงินสำรองตามมาตรา ๑๘ และ กฟผ. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่ กฟผ. เท่าจำนวนที่ขาด

มาตรา ๔๖ ให้ กฟผ. ทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานในปีที่ล่วงแล้วของ กฟผ. และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

^๗ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ



พ.ศ. ๒๕๐๒ การดำเนินการจัดหาพัสดุของ กฟผ. จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่ข้อ ๕ และข้อ ๖ กำหนดไว้ แต่มีอำนาจออกระเบียบและข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ. โดยคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. จึงมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุไว้เป็นการเฉพาะ และนำข้อบังคับดังกล่าวมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ข้อ ๙ ของข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า การจัดหาพัสดุให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังนี้ (๑) ให้สนับสนุนการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศไทยและกิจการของคนไทย (๒) ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคา เว้นแต่กรณีที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ ... (๓) ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) โดยเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพดี เหมาะสม และเกิดประโยชน์จากการใช้งานมากที่สุด ได้ผลลัพธ์คุ้มค่า ... และข้อ ๑๙ วรรคสอง ของระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๒๖ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานใดมีความจำเป็นต้องกำหนดรายการและเงื่อนไขในการซื้อหรือการจ้างเป็นการเฉพาะ ก็ให้พิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบปฏิบัติที่ กฟผ. ใช้บังคับ นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศไทยให้ถือปฏิบัติดังนี้ ๑.๑ ในการจัดหาพัสดุที่มีการผลิตในประเทศแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและถือปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖ ระเบียบนี้ใช้บังคับกับส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ



ในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ๑.๒ กรณีที่มีพัสดุที่ผลิตในประเทศแล้วแต่จำนวนน้อยราย หรือมีความจำเป็นจะต้องใช้พัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศ หรือจะต้องมีการนำเข้าพัสดุ จากต่างประเทศ ในกรณีที่เป็นประโยชน์ยิ่งกว่า ให้หน่วยงานของรัฐนำเสนอรัฐมนตรีพิจารณา เว้นแต่เป็นการจัดหาที่วงเงินไม่สูง ให้เป็นความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่จะพิจารณานุมัติได้ ๒ กรณี คือ ๑.๒.๑ เป็นการจัดหาอะไหล่ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องระบุ ยี่ห้อและจำเป็นต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ๑.๒.๒ เป็นการจัดหาครั้งหนึ่งที่มีวงเงินไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือราคาพัสดุที่นำเข้าจากต่างประเทศมีราคาต่อหน่วยไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผลิตรถบดขับเคลื่อนตัวเองชนิดล้อยาง เพียงรายเดียวในประเทศ ยี่ห้อ SING THAI ส่วนผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศมีอยู่หลายยี่ห้อ อาทิ DYNAPAC, SAKAI ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยกองบำรุงรักษาโยธาทั่วไปได้ดำเนินการ ตรวจสอบด้านคุณภาพการใช้งานตลอดจนการบำรุงรักษาซ่อมแซมรถบดยี่ห้อต่าง ๆ แล้ว พบว่ารถบดยี่ห้อของผู้ฟ้องคดีมีประสิทธิภาพการใช้งานโดยรวมไม่คล่องตัว ระบบเสีย และชำรุดบ่อย การออกตัวของรถเคลื่อนตัวช้าต้องเร่งเครื่องโดยใช้ความเร็วรอบสูง และหากวิ่งในทางโค้งหรือในแนวเอียงการทรงตัวของรถไม่ดี โดยหัวหน้ากองบำรุงรักษาโยธาทั่วไป (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับแจ้งผลการใช้งานของรถบดยี่ห้อของผู้ฟ้องคดีของเขื่อนอุบลรัตน์ว่า มีการชำรุดบ่อยมาก การทรงตัวไม่ดี โครงสร้างไม่แข็งแรง และมีปัญหาการบริการหลังการขาย ประกอบกับกรมทางหลวงได้มีหนังสือรายงานผลการใช้งานของรถบดล้อยางยี่ห้อของผู้ฟ้องคดี โดยสรุปว่า กรณีวิ่งขึ้นเขารถจะอึดมากเร่งเครื่องไม่ค่อยขึ้นและไม่ค่อยมีกำลัง ทำงานในที่ที่เป็นเนินสูง จะมีปัญหาเครื่องยนต์สตาร์ทติดยาก หม้อน้ำบอบบาง มีช่องว่างระหว่างพัลลมกับหม้อน้ำ ห่างเกินไป ทำให้การระบายความร้อนไม่ดีเท่าที่ควร ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศยี่ห้ออื่น มีอายุการใช้งานที่ยาวนาน โดยมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาไม่สูงมาก จึงควรจัดหารถบดยี่ห้อ และรุ่นที่นิยมใช้งานกันทั่วไปในท้องตลาด เพื่อจะได้หาอะไหล่ได้ง่าย ราคาไม่แพงจนเกินไป และควรมีศูนย์บริการในส่วนภูมิภาคเพื่อความสะดวกในการให้บริการ จากผลการตรวจสอบ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกประกาศประกวดราคาพิพาทโดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอสงวนสิทธิ์ในการพิจารณาพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่า รถบดยี่ห้อของผู้ฟ้องคดีมีคุณภาพการใช้งานไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อจัดหาพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศเท่านั้น กรณีดังกล่าวเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่อยู่ในบังคับของระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ โดยสามารถออกระเบียบข้อบังคับในการจัดหาพัสดุ เป็นการเฉพาะได้เองก็ตาม แต่การดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องพิจารณาตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ประกอบด้วย กล่าวคือ ห้ามหน่วยงานของรัฐกำหนดรายละเอียด

หรือคุณลักษณะเฉพาะซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศ หรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคากับทางราชการ และในกรณีพัสดุ ที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำมีผู้ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุนความต้องการเฉพาะพัสดุที่ทำในประเทศไทย เว้นแต่กรณีที่มีพัสดุที่ผลิตในประเทศแล้ว แต่มีจำนวนน้อยราย หรือมีความจำเป็นจะต้องใช้พัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศ หรือจะต้องมีการนำเข้าพัสดุจากต่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า ให้เสนอรัฐมนตรีพิจารณา เว้นแต่ เป็นการจัดหาที่มีวงเงินไม่สูง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาอนุมัติได้ ๒ กรณี คือ เป็นการจัดหาอะไหล่ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องระบุยี่ห้อและจำเป็นอย่างยิ่งต้องนำเข้าจากต่างประเทศ หรือเป็นการจัดหาครั้งหนึ่งที่มีวงเงินไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือราคาต่อหน่วยไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เมื่อ กพผ. ได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาถึงความเหมาะสม กับการใช้งานจากพัสดุที่มีผู้ผลิตทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศแล้วพบว่า พักตร์ที่ผลิต จากภายในประเทศมีคุณภาพต่ำกว่าพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศ และพัสดุจากต่างประเทศ มีความเหมาะสมกับการใช้งานและเป็นประโยชน์ต่อ กพผ. มากกว่า ประกอบกับบรรดล้อย่าง ที่เป็นพัสดุที่ต้องการจัดซื้อมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดจำหน่ายเพียงรายเดียวในประเทศไทย และการจัดซื้อ พักตร์ดังกล่าวมีราคาไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท อันอยู่ในอำนาจอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติและกำหนดเงื่อนไขขอสงวนสิทธิในการพิจารณาพัสดุที่ผลิต จากต่างประเทศเท่านั้นไว้ในประกาศประกวดราคา การพิจารณาดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นการขัดต่อระเบียบและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่เป็นการกำหนดรายละเอียด หรือคุณลักษณะเฉพาะที่มีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิต ในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างไม่โปร่งใสหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ แล้ว ข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาที่พักพิวกจึงชอบด้วยกฎหมาย พักตร์ที่ฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๕๘)

การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อกำหนดว่า ในกรณีที่ต้องการซื้อหรือจ้างที่มี ผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุนความต้องการ เฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยซึ่งแสดงเครื่องหมายหรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับ การรับรองระบบคุณภาพ ก็ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการสนับสนุนพัสดุที่ผลิต ในประเทศไทย อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ดังนั้น กรณีที่



องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศประกวดราคาประมูลซื้อรถเกี่ยดินโดยไม่ได้รับความต้องการเฉพาะรถเกี่ยดินที่ทำในประเทศไทยไว้เป็นเงื่อนไขในประกาศ ทั้งที่มีผู้ผลิตและจำหน่ายรถเกี่ยดินที่ผลิตในประเทศไทย ซึ่งได้รับการรับรองระบบคุณภาพ และได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์มาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รวมทั้งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีคู่มือผู้ซื้อ อีกทั้งยังมีได้ขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกันกำหนด ประกาศประกวดราคาเฉพาะส่วนที่ไม่ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาประมูลซื้อรถเกี่ยดิน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านการขออนุมัติจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีขนาดและราคาเกินเหนือบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์จากผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายรถเกี่ยดินที่ผลิตในประเทศไทย ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ ISO ๙๐๐๑ : ๒๐๐๐ ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์มาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และมีรายชื่ออยู่ในบัญชีคู่มือผู้ซื้อ ได้ซื้อเอกสารประกวดราคาตามประกาศประกวดราคาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ประกาศประกวดราคาพิพาทไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๑ (๗) และ (๘) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศไทย เนื่องจากมิได้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยไว้เป็นเงื่อนไขในประกาศ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทักท้วงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อขอให้แก้ไขประกาศดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีมีความเห็นให้ยุติเรื่องและให้ดำเนินการประกวดราคาต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศประกวดราคา ที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศไทย และหรือกิจการของคนไทยตามหลักเกณฑ์ ดังนี้... (๖) ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำ มีผู้ได้รับอนุญาตแสดงเครื่องหมายมาตรฐาน ประเภท ชนิด หรือขนาดเดียวกัน ตั้งแต่สามรายขึ้นไป ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยซึ่งแสดง



เครื่องหมายมาตรฐานเท่านั้น... (๗) ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำเป็นพัสดุที่มีผู้ผลิตน้อยกว่าที่กำหนดไว้ตาม (๖) ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย ซึ่งแสดงเครื่องหมายมาตรฐาน หรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ... (๘) ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำ มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย จึงเห็นได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการสนับสนุนพัสดุที่ผลิตในประเทศไทยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ จึงได้กำหนดเงื่อนไขว่า ในกรณีที่ต้องการซื้อหรือจ้างที่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยซึ่งแสดงเครื่องหมายหรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการแข่งขันเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศประกวดราคาพิพาทโดยไม่ได้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยไว้เป็นเงื่อนไขในประกาศ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายรถเกี่ยดินที่ผลิตในประเทศไทย ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ ISO ๙๐๐๑ : ๒๐๐๐ ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์มาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และมีรายชื่ออยู่ในบัญชีคู่มือผู้ซื้อ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^{๑๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ กรณีจึงมีผลให้การจัดซื้อครั้งนี้เปิดกว้าง ผู้ประกอบการรวมถึงผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าเสนอราคาผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย และผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำในประเทศไทยได้ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่มีผลให้ผู้เสนอราคาสามารถเสนอผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำในประเทศไทย จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๑ (๗) และ (๘) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ ประกาศเฉพาะส่วนที่ไม่ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีผลทำให้ประกาศในส่วนอื่นที่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียไปด้วย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่มีได้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๙)

^{๑๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบในวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควรเพื่อทำหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหา



๑.๒ การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา

ในการดำเนินการจ้างก่อสร้างโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำจำนวน ๖ แห่ง แม้หน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการชอบที่จะดำเนินโครงการดังกล่าวโดยวิธีประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกโครงการรวมกันในครั้งเดียว เพื่อประโยชน์ในการลดภาระด้านการบริหาร การจัดหา และบุคลากรที่ใช้ในการจัดหาก็ตาม แต่เมื่อโครงการทั้ง ๖ โครงการดังกล่าว ได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นรายโครงการแยกออกจากกันอยู่แล้ว และลักษณะของงานก็เป็นงานก่อสร้างที่จะดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ๖ แห่ง มิได้ก่อสร้างในที่แห่งเดียวกัน อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการทั้ง ๖ แห่งนี้ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างไร อันจะทำให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายเดียว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเฉพาะผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างที่มีความสามารถเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองจึงชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขในการประกวดราคาให้ผู้เสนอราคาแต่ละรายสามารถเสนอราคาก่อสร้างเฉพาะโครงการหนึ่งโครงการใดตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละโครงการได้ หรือจะเสนอราคาค่าก่อสร้างทั้ง ๖ โครงการก็ได้ รวมทั้งควรกำหนดให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันของประกวดราคาแยกเป็นแต่ละโครงการ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาค่าก่อสร้างแยกเป็นแต่ละโครงการ เพื่อให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยสามารถเข้าเสนอราคาในแต่ละโครงการได้ การที่หน่วยงานทางปกครองประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ แห่งรวมกัน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่าต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานประมูลจ้างในสัญญาเดียว และการพิจารณาผลการประกวดราคาจะพิจารณาคัดสินด้วยราคารวม อันมีผลทำให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ไม่สามารถเสนอราคาได้ จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาที่เกิดความจำเป็นแก่การจ้างก่อสร้างโครงการพิพาทที่เป็นเพียงงานก่อสร้างทั่วไป และปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังกรณีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ

จังหวัดพิษณุโลก จำนวน ๖ แห่ง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ว่าต้องเป็นนิติบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานที่ประมูลจ้าง มีผลงานการก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานประมูลจ้าง ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาเดียว และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาว่าเป็นการพิจารณาตัดสินด้วยราคารวม ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งได้ซื้อแบบประกวดราคาจ้างโครงการดังกล่าวเห็นว่าข้อกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อย เพราะเป็นการรวมโครงการหลายโครงการมาไว้ในโครงการเดียว ทำให้ราคากลางของงานก่อสร้างมีจำนวนเงินสูงกว่าห้าล้านบาท และการกำหนดให้มีผลงานในวงเงินไม่น้อยกว่า ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาเดียว ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยอื่น ๆ ไม่อาจเข้าร่วมเสนอราคาได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาที่พักพิงรวมทั้งข้อกำหนดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาตัดสินด้วยราคารวม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาประกาศประกวดราคาจ้างที่พักพิงแล้ว เห็นได้ว่า ประกาศดังกล่าวได้แบ่งบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างออกเป็น ๒ ประเภท ตามสภาพและผลงานการก่อสร้างที่ผ่านมา กล่าวคือ นิติบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างที่มีผลงานการก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาเดียว ผลงานไม่เกิน ๕ ปี นับถึงวันยื่นซองเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชนที่กรมเชื่อถือ ประเภทหนึ่ง กับบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างอื่น อีกประเภทหนึ่ง และปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน โดยบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างประเภทแรกมีสิทธิเสนอราคาจ้างโครงการที่พักพิง ส่วนบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างอื่นไม่มีสิทธิเข้าเสนอราคาจ้างดังกล่าว แต่การปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างแตกต่างกันเช่นว่านี้ จะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างดังกล่าวเป็นไปตามอำเภอใจ ปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการที่พักพิงทั้ง ๖ โครงการ เป็นงานก่อสร้างประเภทเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ จึงได้ประกาศประกวดราคาเพื่อประมูลจ้างโครงการดังกล่าวทั้ง ๖ แห่ง รวมกันในราคากลาง ๕,๒๕๔,๗๕๕ บาท ซึ่งแม้การรวมโครงการดังกล่าวไว้ด้วยกันทั้ง ๖ โครงการ ก็เพื่อให้มีราคากลางสูงกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท อันส่งผลให้วิธีการจ้างเปลี่ยนจากวิธีสอบราคาจ้างมาเป็นวิธีประกวดราคาจ้าง



ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่มีความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันดียิ่งกว่าวิธีสอบราคาก็ตาม อีกทั้ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในเรื่องผลงานการก่อสร้าง ส่วนราชการสามารถกำหนดได้ไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของวงเงินงบประมาณตามที่หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๕/ว๗๙๑๔ เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในการจ้างก่อสร้าง ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๓ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่า จะต้องเป็นผู้มีผลงานการก่อสร้างที่มีวงเงินงบประมาณจำนวนมาก ก็เพื่อให้ได้ผู้เสนอราคาที่เคยทำงานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่มาแล้ว อันเป็นข้อบ่งชี้ในเบื้องต้นว่าผู้เสนอการรายนั้นมีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานก่อสร้างที่ประมูลจ้างในครั้งนี้ได้เป็นผลสำเร็จ แต่เมื่อปรากฏว่าสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ได้รับการจัดสรรงบประมาณโครงการก่อสร้างตามโครงการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ จำนวน ๖ โครงการ กรณีย่อมต้องถือว่าเงินงบประมาณค่าก่อสร้างโครงการที่พิพาทแต่ละโครงการข้างต้นมีงบประมาณแยกออกจากกันอยู่แล้ว และการก่อสร้างโครงการแต่ละโครงการก็อยู่ในพื้นที่คนละพื้นที่กัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาความตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๔/๔๑๐๔ เรื่อง ขอรื้อหรือการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดี ใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนในการออกประกาศประกวดราคาที่พิพาทแล้วปรากฏว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการประกวดราคาไว้ว่า แม้ส่วนราชการชอบที่จะดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างอาคารหลายแห่งรวมกันในครั้งเดียวได้ เพื่อประโยชน์ในเรื่องการลดภาระด้านการบริหารจัดการและบุคลากรที่ใช้ในการจัดหากก็ตาม แต่ส่วนราชการก็ชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขการประกวดราคาให้ผู้เสนอราคาแต่ละรายสามารถที่จะเสนอราคาค่าก่อสร้างเฉพาะแห่งหนึ่งแห่งใด หรือจะเสนอราคาค่าก่อสร้างรวมทุกแห่งก็ได้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันของประกวดราคาแยกเป็นแต่ละแห่ง และยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณาราคาว่า ส่วนราชการจะพิจารณาราคาค่าก่อสร้างแยกเป็นแต่ละแห่งได้อีกด้วย ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการอ้างการตอบข้อหารือของ กวพ. เพียงบางส่วนเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ในการประกวดราคาจ้างโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาคอื่น ๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากโครงการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ซึ่งดำเนินการจัดจ้างในช่วงเวลาเดียวกันกับประกาศประกวดราคาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาสามารถแยกยื่นแยกพิจารณาเป็นรายโครงการได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ ชอบที่จะดำเนินการจ้างก่อสร้าง

โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ โครงการ รวมกันในครั้งนี้ได้โดยวิธีประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อประโยชน์ในเรื่องการลดภาระด้านการบริหาร การจัดหาและบุคลากรที่ใช้ในการจัดหาได้ก็ตาม แต่เมื่อโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ โครงการนี้ได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นรายโครงการแยกออกจากกันอยู่แล้ว และลักษณะของงานก่อสร้างก็เป็นงานก่อสร้างที่จะดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ๖ แห่ง มีได้ก่อสร้างในที่แห่งเดียวกัน อีกทั้งยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำทั้ง ๖ แห่งมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างไร อันจะทำให้เห็นได้ชัดว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายเดียวและไม่ปรากฏความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเฉพาะผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างที่มีความสามารถเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ จึงชอบที่จะกำหนดเงื่อนไขการประกวดราคาให้ผู้เสนอราคาแต่ละรายสามารถเสนอราคาก่อสร้างเฉพาะโครงการหนึ่งโครงการใดตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละโครงการได้ หรือจะเสนอราคาก่อสร้างทั้ง ๖ โครงการก็ได้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันของประกวดราคาแยกเป็นแต่ละโครงการ และกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณาราคาว่า สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ จะพิจารณาราคาก่อสร้างแยกเป็นแต่ละโครงการตามแนวทางที่ กวพ. ได้ตอบข้อหารือผู้ว่าราชการจังหวัดตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๓๐๔/๔๑๐๔๗ เพื่อให้ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างรายย่อยสามารถเข้าเสนอราคาในแต่ละโครงการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๙ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาและกำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจนสิทธิในการพิจารณาอันทำให้เกิดข้อพิพาทข้างต้นจึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เกิดความจำเป็นแก่การจ้างก่อสร้างโครงการที่พิพาทที่เป็นเพียงงานก่อสร้างทั่วไป และปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้างโดยไม่เป็นธรรม กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาที่พิพาทและเพิกถอนเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศประกวดราคาดังกล่าวโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๖/๒๕๕๙)

เมื่อการจัดซื้อครุภัณฑ์ระบบบริหารจัดการและวางแผนทรัพยากรองค์กรด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการจัดซื้อพัสดุที่มีความสลับซับซ้อนและมีวงเงินงบประมาณในการจัดซื้อสูง การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่าต้องเคยมีผลงานการติดตั้งระบบซอฟต์แวร์พร้อมฮาร์ดแวร์ที่มีมูลค่าผลงานในสัญญาเดียวไม่น้อยกว่า ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะได้พัสดุที่มีคุณภาพ สามารถใช้งานได้สมวัตถุประสงค์ คุ่มค่ากับเงินงบประมาณที่ต้องใช้ไปในการจัดหา และภายในเวลาอันสมควร การกำหนด



คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ต่อผู้ประกอบการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ตามอำเภอใจ ส่วนการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่า ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นไปเพื่อให้มั่นใจได้ว่า หากหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่ได้รับจากการที่ผู้ขายประพฤติ ผิดสัญญาเพิ่มเติมจากค่าเสียหายที่ได้บังคับเอาจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาแล้ว ผู้ขายจะยังมีทรัพย์สินให้บังคับชำระหนี้ค่าเสียหายได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนด คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง เป็นอย่างยิ่งเช่นกัน ดังนั้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอราคาทั้งสองประการ ดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้รักษาราชการแทน อธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ระบบบริหารจัดการและ วางแผนทรัพยากรองค์กร ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดให้ผู้สนใจเข้าร่วมเสนอราคา ซื้อเอกสารประกวดราคาในราคาชุดละ ๘,๕๐๐ บาท และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ไว้ว่า ข้อ ๑ ผู้เสนอราคาต้องเคยมีผลงานการติดตั้งระบบซอฟต์แวร์พร้อมฮาร์ดแวร์ แบบ System Integrate มีมูลค่าผลงานในสัญญาเดียวกันไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และข้อ ๒ ผู้เสนอราคาต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท บริษัท ช. (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็น ผู้ประกอบการรายใหม่ในกิจการรับจ้างออกแบบ พัฒนา ติดตั้ง เป็นที่ปรึกษา และบำรุงรักษา เกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ มีทุนจดทะเบียน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาดังกล่าวเป็นการกีดกันผู้ประกอบการ รายใหม่ที่ยังไม่มีผลงานไม่ให้มีโอกาสเข้าร่วมการประกวดราคา และเป็นการเอื้อประโยชน์ ให้แก่ผู้ค้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อีกทั้งราคาขายเอกสารประกวดราคาในราคาชุดละ ๘,๕๐๐ บาท เป็นการกำหนดราคาที่สูงเกินจริงและไม่เหมาะสม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาในข้อกำหนดทั่วไป ของรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ข้อ ๑ และข้อ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาขายเอกสาร ประกวดราคาให้มีราคาที่เหมาะสม รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประกาศประกวดราคาใหม่

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ ดังนั้น ส่วนราชการจึงมีดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความโปร่งใส การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และความสามารถในการรับงานของผู้ขาย หรือผู้รับจ้าง เป็นสำคัญ ซึ่งกรณีนี้แม้ข้อกำหนดทั่วไปของรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ตามประกาศประกวดราคาพิพาท จะแบ่งบุคคลผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์ และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ที่เคยมีผลงานการติดตั้งระบบซอฟต์แวร์พร้อมฮาร์ดแวร์แบบ System Integrate เป็นผลงานในสัญญาเดียวกันที่มีมูลค่าผลงานไม่น้อยกว่า ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท และมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ประเภทหนึ่ง กับผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์อื่น อีกประเภทหนึ่ง และปฏิบัติต่อผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์แต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน โดยผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ประเภทแรกมีสิทธิเสนอราคาซื้อครุภัณฑ์ระบบบริหารจัดการและวางแผนทรัพยากรองค์กรตามประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ประเภทที่สองไม่มีสิทธิเสนอราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การแบ่งผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ออกเป็นสองประเภทข้างต้น แล้วปฏิบัติต่อผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์แตกต่างกัน เช่นว่านี้ จะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นไปตามอำเภอใจ ปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเท่านั้น

เมื่อพิจารณารายละเอียดคุณลักษณะของครุภัณฑ์ระบบบริหารจัดการและวางแผนทรัพยากรองค์กรตามโครงการพิพาทแล้วเห็นได้ว่า เป็นพัสดุที่มีความสลับซับซ้อน มีวงเงินงบประมาณในการจัดซื้อสูงถึง ๑๗,๓๑๕,๘๑๐ บาท ดังนั้น เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะได้พัสดุที่มีคุณภาพ สามารถใช้งานได้สมวัตถุประสงค์ คุ่มค่ากับเงินงบประมาณที่ต้องใช้ไปในการจัดหา และภายในเวลาอันสมควร วิทยุชนเช่นผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะพิจารณาจัดซื้อพัสดุที่ต้องการจากผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ที่มีประสบการณ์และความชำนาญสูงพอสมควร เนื่องจากการจัดซื้อพัสดุดังกล่าวจากผู้ประกอบกิจการที่ไม่มีประสบการณ์และความชำนาญเพียงพอ ย่อมเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการได้มาซึ่งพัสดุที่ไม่มีคุณภาพ ไม่สามารถใช้งานได้สมวัตถุประสงค์ หรือได้พัสดุที่ล่าช้ากว่าเวลาอันสมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดี



กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาพิพาทว่าผู้เสนอราคาต้องเคยมีผลงานการติดตั้งระบบซอฟต์แวร์พร้อมฮาร์ดแวร์แบบ System Integrate มีมูลค่าผลงานไม่น้อยกว่า ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท และต้องเป็นผลงานในสัญญาเดียวกัน อันเป็นข้อบ่งชี้ในเบื้องต้นว่าผู้เสนอการายนั้นมีประสบการณ์และความชำนาญเพียงพอที่จะขายครุภัณฑ์ระบบบริหารจัดการและวางแผนทรัพยากรองค์กรจำนวน ๑ ระบบ พร้อมติดตั้ง ที่มีคุณภาพสามารถใช้งานได้สมดังวัตถุประสงค์ คู่มีค่ากับเงินงบประมาณที่ต้องใช้ไปในการจัดหาพัสดุดังกล่าวและภายในเวลาอันสมควร จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ตามอำเภอใจ แต่เป็นกรณีที่มีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง และแม้ว่าในกรณีที่ผู้ขายประพฤตินิติสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการไม่อาจส่งมอบพัสดุที่ซื้อให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ หรือเป็นการส่งมอบพัสดุที่ซื้อล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา หรือส่งมอบพัสดุที่มีความชำรุดบกพร่อง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเอาจากผู้ขายโดยบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้ก็ตาม แต่การบังคับเอาจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวก็ไม่อาจครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจากการที่ผู้ขายประพฤตินิติสัญญาได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาในข้อกำหนดทั่วไปของรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะว่า ผู้เสนอราคาต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นไปเพื่อให้มั่นใจได้ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่ได้รับจากการที่ผู้ขายประพฤตินิติสัญญาเพิ่มเติมจากค่าเสียหายที่ได้บังคับเอาจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาแล้ว ผู้ขายจะยังมีทรัพย์สินให้บังคับชำระหนี้ค่าเสียหายได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่งเช่นกัน ดังนั้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอราคาพิพาทจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

สำหรับกรณีโต้แย้งว่า การกำหนดราคาขายเอกสารประกวดราคาพิพาทในคดีนี้ ในราคาชุดละ ๘,๕๐๐ บาท เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยที่ข้อ ๔๖ วรรคสามของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดว่า ในกรณีที่มีการขายเอกสารประกวดราคา ให้กำหนดราคาพอสมควรกับค่าใช้จ่ายที่ทางราชการจะต้องเสียไปในการจัดทำสำเนาเอกสารประกวดราคาระนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาขายเอกสารประกวดราคาพิพาทโดยผนวกค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมคณะกรรมการจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จัดหาในกรณีนี้ อันได้แก่ ค่าเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะของกรรมการเข้าไปด้วย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ตามประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณี จึงไม่อาจเพิกถอนประกาศประกวดราคาที่เป็นพิพาทเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศประกวดราคาใหม่ได้ การที่จะมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดราคาขายเอกสารประกวดราคาใหม่ โดยคำนึงถึง แต่เฉพาะค่าใช้จ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเสียไปในการจัดทำสำเนาเอกสารประกวดราคาเท่านั้น จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๑๖/๒๕๕๙)

๑.๓ การกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขในการประมูล

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการประมูลเงินออกรังนกอีแอ่นโต้แย้งว่า การกำหนดระยะเวลายื่นซองประมูลกระชั้นชิดเกินไป เป็นเหตุให้การจัดหาหลักประกันของ ซึ่งเป็นหนังสือคำประกันของธนาคารที่กำหนดไว้ถึงร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ ไม่สมบูรณ์นั้น เมื่อปรากฏว่าประกาศประมูลเงินออกรังนกอีแอ่นได้ระบุไว้ชัดเจนแล้ว เกี่ยวกับวันเปิดซองประมูล แม้หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประมูลจะได้กำหนด หลักประกันของถึงร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ แต่เมื่อในวันยื่นเอกสารผู้ฟ้องคดี สามารถจัดหาหลักประกันของธนาคารเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ และต่อมาก็ได้ เข้าเสนอราคาประมูลโดยปฏิบัติตามรายละเอียดและข้อกำหนดตามเอกสารประมูล เงินออกรังนกโดยมิได้โต้แย้ง จนได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ผ่านคุณสมบัติมีสิทธิเข้าแข่งขัน ในการประมูล แต่เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ชนะการประมูลเนื่องจากเสนอราคาต่ำกว่า ผู้มีสิทธิเข้าแข่งขันเสนอราคารายอื่น การไม่ได้สิทธิในการทำสัญญาจัดเก็บรังนกอีแอ่น จึงมิได้เกิดจากเหตุบกพร่องของประกาศ ขั้นตอน และเงื่อนไขของการประมูลราคา การดำเนินการประมูลเงินออกรังนกอีแอ่นตามประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บออกรังนกอีแอ่นจังหวัดพัทลุง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลเงินออกรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยมีกำหนดขายเอกสารประมูลเงินออกรังนกอีแอ่นระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๒ ในราคา ๑๕๐,๐๐๐ บาท และกำหนดยื่นซองประมูลวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ระหว่างเวลา ๙ นาฬิกา ถึง ๑๐ นาฬิกา และกำหนดเปิดซองประมูลในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ตั้งแต่เวลา ๑๑ นาฬิกา ส่วนรายละเอียดการประมูลนั้น เป็นไปตามประกาศ ประมูลเงินออกรังนกอีแอ่นเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งกำหนดระยะเวลาสัมปทาน ๗ ปี ราคาประมูล



เงินอากรรังนกอีแอ่นขั้นต่ำ ๖๒๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้เสนอประมูลต้องวางหลักประกันของ ร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ พร้อมกับการยื่นซองประมูล ปรากฏว่ามีผู้สนใจเข้าซื้อเอกสาร การประมูลจำนวน ๖ ราย รวมทั้งบริษัท ค. (ผู้ฟ้องคดี) แต่มีเพียงสองบริษัทที่เข้ายื่นซอง เสนอประมูล คือ บริษัท อ. เสนอประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นจำนวน ๗๐๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีเสนอประมูลจำนวน ๖๒๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่อมาที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีมติให้ทำสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นกับบริษัท อ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าวิธีการดำเนินการ เปิดประมูลครั้งนี้มีลักษณะกีดกัน ไม่โปร่งใส และไม่ถูกต้องตามที่ระเบียบของทางราชการ กำหนด โดยอ้างว่าการที่ผู้ฟ้องคดีซื้อแบบประมูลเงินอากรและยื่นประมูลเท่ากับราคาขั้นต่ำ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นการยื่นเสนอราคาขั้นต่ำเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ เพราะตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดวันประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นภายหลังจากทำการ ประกาศขายเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น ๕ วันทำการ นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทำการขายเอกสารการประมูลแม้ในวันหยุดราชการและกำหนดเบอร์โทรศัพท์ติดต่อใหม่ โดยไม่แก้ไขทางเว็บไซต์ ถือเป็นการจงใจปกปิดข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ อีกทั้ง การกำหนด ระยะเวลาในการยื่นเสนอราคากระชั้นชิดมาก ส่งผลให้หลักประกันของซึ่งเป็นหนังสือค้ำประกัน ของธนาคารของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์ การให้ผู้ฟ้องคดีผ่านคุณสมบัติการเสนอราคาจึงส่งผลให้มี การเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีฮั้วประมูลกับบริษัท อ. ผู้ชนะการประมูล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นที่พิพาท และให้มีการประมูลใหม่ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของการประมูลที่พิพาทไว้หลายกรณี เป็นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้วิธีการจัดจ้างด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือระยะเวลาในการยื่นเสนอราคากระชั้นชิดมาก ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติอากร รังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ จึงไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีรับรู้ถึงเงื่อนไขขั้นตอน การประมูลอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ก่อนวันประมูล ๒๒ วัน ซึ่งเพียงพอ

^{๑๑} พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๔

ฯลฯ

ฯลฯ

การขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัดให้ทำโดยการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด



ต่อการเตรียมหลักฐานสำหรับการประมูลแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้อีก

สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่าได้ยื่นประมูลโดยเสนอราคาขั้นต่ำตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นการยื่นเสนอเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ เพราะโดยปกติผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดวันประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นภายหลังจากวันครบกำหนดประกาศขายเอกสารประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น ๕ วันทำการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเปิดซองในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นการกำหนดการยื่นซองประมูลกระชั้นชิดมาก ส่งผลให้หลักประกันซองซึ่งเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์นั้น เห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า กำหนดเปิดซองประมูลในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ตั้งแต่เวลา ๑๑ นาฬิกา ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้กำหนดหลักประกันซองไว้ถึงร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ แต่ในวันยื่นเอกสารผู้ฟ้องคดีก็สามารถจัดหาหลักประกันเป็นเช็คที่ธนาคารสั่งจ่ายหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบได้ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านคุณสมบัติมีสิทธิเข้าแข่งขันในการประมูล การที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นและได้ปฏิบัติตามรายละเอียดและข้อกำหนดตามเอกสารประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นแต่บริษัท อ. เป็นผู้ชนะการประมูลเพราะเสนอราคาสูงกว่า เห็นได้ว่าการไม่ได้สิทธิในการทำสัญญาจัดเก็บรังนกอีแอ่นกับผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เกิดจากเหตุบกพร่องของประกาศ ขั้นตอนและเงื่อนไขของการประมูล แต่เกิดจากการเสนอค่าตอบแทนต่ำกว่าบริษัท อ. การดำเนินการประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นที่พิพาทจึงมิได้มีเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๐/๒๕๕๘)

๒. การเผยแพร่ประกาศจัดซื้อหรือจัดจ้าง

กรณีที่ผู้มีอาชีพขายหรือประกอบกิจการด้านการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ มีความประสงค์จะส่งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะวิจารณ์ไปยังหน่วยงานทางปกครอง ผู้จัดให้มีการประกวดราคาจัดซื้อระบบลงทะเบียนและระบบห้องสมุดอัตโนมัติ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ได้จัดส่งข้อคิดเห็นในช่องทางที่แตกต่างจากช่องทางที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคากำหนด แม้กรณีดังกล่าวจะมีใช้สาระสำคัญของขั้นตอนการรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ของสาธารณชน เนื่องจากสาระสำคัญของกรณีข้างต้นอยู่ที่ว่าข้อคิดเห็นดังกล่าวได้ถูกจัดส่งไปยังหน่วยงาน



ทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งหากไปถึงตามกำหนด หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา ย่อมมีหน้าที่ต้องนำมาพิจารณาและวินิจฉัยตามขั้นตอนที่กำหนด แต่หากเป็นข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ที่ส่งไปเมื่อพ้นกำหนดเวลา การนำข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ไปพิจารณาย่อมเป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา กรณีไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาที่จะต้องนำไปพิจารณาวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใด และโดยที่ผู้มีอาชีพขายหรือประกอบกิจการด้านการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ถือว่าเป็นผู้ที่มีทักษะและความสามารถที่จะดำเนินการจัดส่งข้อคิดเห็นทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือเว็บไซต์ซึ่งเป็นช่องทางที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคากำหนดในช่องทางใดช่องทางหนึ่งให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาได้โดยง่าย การเลือกช่องทางนำส่งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) เป็นผลให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะส่งถึงหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาเมื่อพ้นเวลากำหนด จึงถือว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่มีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาจึงไม่ต้องนำร่างขอบเขตของงาน และร่างเอกสารประกวดราคาข้างต้นลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางอีกแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยพะเยา (มหาวิทยาลัยนเรศวร พะเยา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีโครงการจัดซื้อระบบลงทะเบียนและระบบห้องสมุดอัตโนมัติ พร้อมติดตั้ง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเตรียมการในการแยกมหาวิทยาลัยเป็นเอกเทศจากมหาวิทยาลัยนเรศวร จึงได้นำสาระสำคัญของร่างขอบเขตของงานประกวดราคาดังกล่าวเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมทั้งส่งให้กรมบัญชีกลางเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ และความเห็น รวม ๓ วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ สิ้นสุดการรับฟัง คำวิจารณ์ในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยกำหนดสถานที่ติดต่อเพื่อขอทราบข้อมูลเพิ่มเติม และส่งข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ หรือแสดงความคิดเห็นได้ที่ส่วนงานนโยบายและแผนของผู้ถูกฟ้องคดี หรือทางโทรศัพท์/โทรสาร และทางเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ส่งข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ และความเห็นร่างขอบเขตของงานต่อผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยนเรศวร พะเยา เสนอผ่านส่วนงานนโยบายและแผนทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) โดยนำจ่ายผู้รับเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการส่งข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ และความเห็นของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด จึงไม่ได้นำไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงขอบเขตของงานเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนเสนอแนะหรือวิจารณ์อีกครั้งหนึ่ง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีประกาศประกวดราคาซื้อระบบลงทะเบียนและระบบห้องสมุดอัตโนมัติ พร้อมติดตั้ง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขร่างขอบเขตของงานตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีข้อเสนอแนะไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขร่างขอบเขตของงานโครงการจัดซื้อที่พิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเริ่มต้นประกาศร่างขอบเขตของงานให้สาธารณชนรับทราบ เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ และความเห็นเกี่ยวกับร่างขอบเขตของงานใหม่ตั้งแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประกาศ (ร่าง) ขอบเขตการซื้อ (Terms of Reference : TOR) โครงการจัดซื้อระบบลงทะเบียนและระบบห้องสมุดอัตโนมัติที่พิพาท ได้กำหนดวิธีการส่งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ และความเห็นไว้ ๓ ช่องทาง คือ ทางโทรศัพท์ ทางโทรสาร และทางเว็บไซต์ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิธีจัดส่งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะวิจารณ์ โดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ซึ่งแม้การส่งโดยวิธีนี้จะเป็วิธีการจัดส่งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะวิจารณ์โดยวิธีการส่งข้อคิดเห็นในช่องทางหรือวิธีการที่แตกต่างจากวิธีการหรือช่องทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด แต่ก็มีสาระสำคัญของขั้นตอนการรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ของสาธารณชน เนื่องจากสาระสำคัญอยู่ที่ข้อคิดเห็นดังกล่าวได้ถูกจัดส่งไปยังหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งหากไปถึงตามกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องนำมาพิจารณาและวินิจฉัยตามขั้นตอนที่กำหนด แต่หากเป็นกรณีที่ข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ส่งไปเมื่อพ้นกำหนดเวลา การนำข้อคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์ไปพิจารณาย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่เห็นสมควร โดยไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องนำไปพิจารณาวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีเลือกใช้วิธีการจัดส่งข้อคิดเห็นทางไปรษณีย์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่าเป็นช่องทางการสื่อสารที่ล่าช้ากว่าวิธีการตามผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดตามประกาศ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีวิชาชีพหรือค้าขายหรือประกอบกิจการในด้านการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ย่อมถือว่าเป็นผู้ที่มีทักษะและความสามารถที่จะดำเนินการจัดส่งข้อคิดเห็นตามช่องทางหรือวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดในช่องทางใดช่องทางหนึ่งให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาได้โดยง่าย เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้วิธีการหรือช่องทางในการส่งข้อคิดเห็นที่แตกต่างไปจากช่องทางหรือวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด เป็นผลให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลา โดยปรากฏตามหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้นำส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ระบุว่า นำส่งผู้รับวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ กรณีดังกล่าวจึงถือว่าข้อเสนอแนะของผู้ฟ้องคดีไม่มีผลผูกพันต่อผู้ถูกฟ้องคดีในการที่จะ



รับฟังข้อเสนอแนะดังกล่าว หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องนำร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางอีก ทั้งนี้ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ส่วนที่ ๓๐๒ ที่ กค ๐๔๐๘.๓/ว ๓๐๒ เรื่อง การเพิ่มความคล่องตัวและแนวทางในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙^{๒๖} ประกอบกับข้อ ๘ (๑)^{๒๗} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับฟังข้อเสนอแนะ คำวิจารณ์ของผู้ฟ้องคดี และไม่ดำเนินการ

^{๒๖} หนังสือกรมบัญชีกลาง ส่วนที่ ๓๐๒ ที่ กค ๐๔๐๘.๓/ว ๓๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การเพิ่มความคล่องตัวและแนวทางในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

คณะรัฐมนตรี และ กวพ.อ. ได้พิจารณาเพิ่มความคล่องตัวโดยผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒.๑.๓ แนวทางการนำสาระสำคัญที่สามารถเผยแพร่ได้ของร่าง TOR และร่างเอกสารประกวดราคา ลงประกาศเผยแพร่ทางเว็บไซต์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘ (๑)

(๑) เมื่อร่าง TOR และร่างเอกสารประกวดราคาที่เหมาะสมการกำหนดร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาจัดทำแล้วเสร็จ และได้รับอนุมัติจากหัวหน้าหน่วยงานแล้ว ให้นำสาระสำคัญที่สามารถเผยแพร่ได้ประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะหรือคำวิจารณ์ หรือมีความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางเว็บไซต์ มาถึงหน่วยงานโดยเปิดเผยตัว

(๒) ในกรณีที่ไม่มีข้อเสนอแนะ หรือคำวิจารณ์ใด ๆ หน่วยงานไม่ต้องนำร่าง TOR และร่างเอกสารประกวดราคา ลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางอีก

(๓) ในกรณีที่มีข้อเสนอแนะความคิดเห็นหรือคำวิจารณ์ ก็ให้คณะกรรมการกำหนดร่าง TOR และร่างเอกสารประกวดราคา พิจารณาว่าสมควรปรับปรุงร่าง TOR และร่างเอกสารประกวดราคาตามนั้นหรือไม่ กรณีที่ ๑ หากพิจารณาเห็นสมควรปรับปรุง ก็ให้ดำเนินการปรับปรุงให้เสร็จแล้วนำเสนอหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อขอความเห็นชอบอีกครั้ง หรือกรณีที่ ๒ พิจารณาแล้วไม่เห็นสมควรปรับปรุง ก็ให้นำเสนอหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อขอความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งเช่นกัน ซึ่งทั้ง ๒ กรณี จะต้องนำลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางอีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓ วัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๗} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๘ การเตรียมดำเนินการ

(๑) ให้หัวหน้าหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดำข้อ ๔ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) และร่างเอกสารการประกวดราคาก่อนเริ่มการจัดหาพัสดุดำระเบียบนี้ เมื่อขอบเขตของงานดังกล่าวได้รับอนุมัติแล้ว ให้นำสาระสำคัญที่สามารถเผยแพร่ได้ประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน และส่งให้กรมบัญชีกลางเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง (www.gprocurement.go.th) เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน เพื่อให้สาธารณชนเสนอแนะ วิจารณ์ หรือมีความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางเว็บไซต์ มาถึงหน่วยงานโดยเปิดเผยตัว เมื่อคณะกรรมการตามข้อนี้พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงขอบเขตของงานตามนั้นและดำเนินการเสร็จแล้ว ให้เสนอหัวหน้าหน่วยงานเพื่อขอความเห็นชอบแล้วนำลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางอีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน ทั้งนี้ จะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ประกาศ (ร่าง) ขอบเขตการซื้อ (Terms of Reference : TOR) จัดซื้อระบบลงทะเบียน และระบบห้องสมุดที่พิพาทลงประกาศเพื่อให้สาธารณชนเสนอแนะวิจารณ์หรือมีความเห็น อีกครั้งหนึ่ง จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๗๘/๒๕๕๙)

๓. การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

๓.๑ การตัดสิทธิผู้เสนอราคา

๓.๑.๑ การตัดสิทธิผู้เสนอราคาในการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยวิธีทั่วไป

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๑.๒ การตัดสิทธิผู้เสนอราคาในการจัดซื้อหรือจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

เมื่อการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการเสนอราคา เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา การที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคากำหนดให้ผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาต้องยื่นเอกสารใบแจ้งปริมาณงานและราคาซึ่งแสดงรายการวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไรมาพร้อมกับการยื่นซองประกวดราคาด้วย จึงชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ยื่นซองเสนอราคารายอื่นของข้อเสนอมิได้มีหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคาตามที่กำหนดดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา จึงมีคำสั่งให้เป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น เนื่องจากมีข้อเสนอด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศประกวดราคา จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับการแจ้งคำสั่งผลการคัดเลือกเบื้องต้นดังกล่าวนั้น แม้หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาจะไม่ได้ระบุว่าผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นไม่มีหลักฐานใดบ้างก็ตาม แต่เมื่อในเอกสารประกวดราคากำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้ยื่นข้อเสนอมจะต้องเสนอเอกสารหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคา โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยใบแจ้งปริมาณงานและราคา ซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไรด้วย



จึงเป็นกรณีที่ผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นดังกล่าวยอมรู้อยู่แล้วว่าในการยื่นเอกสารประกวดราคาจะต้องมีหลักฐานใดบ้าง อันเข้าช้อยกเว้นให้หน่วยงานทางปกครองผู้ทำคำสั่งไม่จำเป็นต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาป่าสักใต้ ประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อจ้างเหมาก่อสร้างสะพานคอนกรีตอัดแรงข้ามคลองหนองสรวง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารประกวดราคาจ้างดังกล่าว แต่ต่อมาประธานคณะกรรมการประกวดราคา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเนื่องจากมีข้อเสนอด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามประกาศประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า คำสั่งไม่ระบุให้ชัดเจนว่าข้อเสนอใดที่ไม่เป็นไปตามประกาศประกวดราคา ซึ่งผู้อำนวยการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาป่าสักใต้ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น และชี้แจงเหตุผลเพิ่มเติมว่าเอกสารด้านเทคนิคที่โครงการฯ แจ้งไว้เดิมนั้น หน้า ๖๕ ซึ่งเป็นเอกสารหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคา ด้านบุคลากร ด้านเครื่องจักร-เครื่องมือโรงงาน และด้านฐานะการเงิน รวมทั้งใบแจ้งปริมาณงานและราคาที่แสดงรายการวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ และกำไร ขาดหายไป โดยภายหลังได้มีการส่งเอกสารดังกล่าวเพิ่มเติมทางโทรสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้จัดส่งเอกสารด้านเทคนิคดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานจ้างตามประกาศประกวดราคาพิพาทเป็นงานเหมารวมไม่ใช่งานจ้างต่อหน่วย จึงไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งปริมาณงานและราคาในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้รับเอกสารด้านเทคนิคที่โครงการฯ ส่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าเสียโอกาสจากการเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ตลอดจนค่าเสียหายอื่น ๆ พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏหลักฐานตามใบแจ้งค่าใช้จ่ายบริการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ว่า เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ (ซึ่งเป็นวันก่อนวันยื่นเอกสารประกวดราคาในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) สำนักงานโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาป่าสักใต้ได้ใช้บริการ



ไปยังหมายเลขโทรสารของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุไว้ในเอกสารยื่นข้อเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งสอดคล้องกับสมุดบันทึกประจำวันของงานสื่อสารสำนักงานโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาป่าสักได้ อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงวันและเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้บริการไปยังหมายเลขโทรสารของผู้ประสงค์จะเข้าร่วมเสนอราคารายอื่น ๆ อีกจำนวน ๘ ราย ซึ่งปรากฏว่า ผู้ประสงค์จะเข้าร่วมเสนอราคารายอื่น ๆ จำนวน ๗ ราย สามารถยื่นเอกสารประกวดราคาได้ครบตามเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ประกอบกับภายหลังจากวันที่มีการส่งเอกสารด้านเทคนิคเพิ่มเติมทางโทรสารดังกล่าวจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ผลการคัดเลือกเบื้องต้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่ได้รับเอกสารประกวดราคา หน้า ๖๕ แต่อย่างใด นอกจากนี้ พฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดียื่นข้อเสนอโดยไม่มีหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคาด้านบุคลากรและด้านฐานะการเงิน ทั้งที่ปรากฏรูปแบบหนังสือยืนยันขีดความสามารถและความพร้อมด้านบุคลากรและรูปแบบหนังสือยืนยันขีดความสามารถและความพร้อมด้านฐานะการเงินอยู่ในเอกสารประมูลจ้างพิพาท ในหน้า ๖๓ และหน้า ๖๖ แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะยื่นหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคาตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาพิพาท

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า งานจ้างตามประกาศประกวดราคาพิพาท เป็นงานเหมารวมไม่ใช่งานจ้างต่อหน่วย จึงไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งปริมาณงานและราคาในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา และหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอใบแจ้งปริมาณงานและราคาในขั้นตอนการเสนอเพื่อพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาระนั้น เมื่อพิจารณาข้อ ๔ วรรคหนึ่ง^{๑๔} และข้อ ๕^{๑๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

^{๑๔-๑๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๔ การใช้บังคับ

ให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในสังกัดการบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ที่กิจกรรม โครงการ หรือการก่อสร้างมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป ดำเนินการตามระเบียบนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้จัดหาด้วยวิธีอื่นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕ ความสัมพันธ์กับระเบียบอื่น

นอกจากที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ ให้การพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ หรือระเบียบอื่นของหน่วยงานนั้น ๆ ควบคู่ไปด้วย เว้นแต่คณะกรรมการพัสดุว่าด้วยการทางอิเล็กทรอนิกส์จะกำหนดหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่น



พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกอบกับข้อ ๕๔^{๑๖} และข้อ ๕๕^{๑๗} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นข้อเสนอว่าต้องมีเอกสารใด เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้การยื่นข้อเสนอต้องมีเอกสารใบแจ้งปริมาณงานและราคา ซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไรไว้ด้วย ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา จึงชอบด้วยระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวแล้ว

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคา ด้านบุคลากร ด้านเครื่องจักร-เครื่องมือโรงงาน และด้านฐานะการเงิน รวมทั้งใบแจ้งปริมาณงานและราคา ซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ และกำไร ทั้งที่ประกาศประกวดราคาพิพาทกำหนดให้ต้องยื่นพร้อมกับเอกสารประกวดราคา จึงเป็นการยื่นข้อเสนอโดยไม่มีหลักฐานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการประกวดราคามีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น เนื่องจากมีข้อเสนอทางด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่ได้ประกาศประกวดราคา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ตามแบบแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้น ไม่ชี้แจงเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการพิจารณาเบื้องต้น ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อเอกสารประกวดราคาพิพาทมีข้อกำหนดว่า หลักฐานการยื่นข้อเสนอ ผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องเสนอเอกสาร

^{๑๖-๑๗} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๔ การซื้อหรือการจ้างที่มีลักษณะจำเป็นจะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีของพัสดุและหรือข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา ซึ่งอาจจะมีข้อเสนอที่ไม่อยู่ในฐานเดียวกันเป็นเหตุให้มีปัญหาในการพิจารณาตัดสิน และเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องให้มีการปรับปรุงข้อเสนอให้ครบถ้วนและเป็นไปตามความต้องการก่อนพิจารณาด้านราคา ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการประกวดราคาทั่วไป เว้นแต่กำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคายื่นซองประกวดราคาโดยแยกเป็น

(๑) ซองข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนออื่น ๆ

(๒) ซองเสนอด้านราคา

ทั้งนี้ ให้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาด้วย

ข้อ ๕๕ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๕๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทำหน้าที่เปิดซองเทคนิคของผู้เสนอราคา แทนคณะกรรมการรับและเปิดซองตามข้อ ๔๙ (๕) และพิจารณาผลการประกวดราคาตามข้อ ๕๔ โดยถือปฏิบัติตามข้อ ๕๐ ในส่วนที่ไม่ขัดกับการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาข้อเสนอทางเทคนิค และข้อเสนออื่นของผู้เข้าเสนอราคาทุกรายและคัดเลือกเฉพาะรายที่เสนอได้ตรงหรือใกล้เคียงตามมาตรฐานความต้องการของส่วนราชการมากที่สุด ในกรณีจำเป็นสามารถเรียกผู้เสนอราคามาชี้แจงในรายละเอียดข้อเสนอเป็นการเพิ่มเติมข้อหนึ่งข้อใดก็ได้

(๒) เปิดซองราคาเฉพาะรายที่ได้ผ่านการพิจารณาคัดเลือกตาม (๑) แล้ว สำหรับรายที่ไม่ผ่านการพิจารณาให้ส่งคืนซองข้อเสนอด้านราคาโดยไม่เปิดซอง

หลักฐานโดยไม่ต้องใส่ซองปิดผนึกแยกเป็น ๒ ส่วน โดยส่วนที่ ๑ อย่างน้อยต้องมีเอกสารหลักฐานแสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคา ด้านบุคลากร ด้านเครื่องจักร-เครื่องมือโรงงาน และด้านฐานะการเงิน และส่วนที่ ๒ อย่างน้อยต้องมีเอกสารใบแจ้งปริมาณงานและราคาซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุอุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไรไว้ด้วย จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าในการยื่นเอกสารประกวดราคาจะต้องมีหลักฐานใดบ้าง ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีตามแบบแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นว่า คณะกรรมการประกวดราคาพิจารณาแล้วมีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น เนื่องจากมีข้อเสนอมูลทางด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่ได้ประกาศ แม้ไม่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานใดบ้าง แต่ก็เป็น การแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นที่ชอบด้วยมาตรา ๓๗^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการประกวดราคาให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๓/๒๕๕๙)

^{๑๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ



๓.๒ การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

๓.๒.๑ การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างผู้เสนอราคารายอื่นซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารจัดซื้อหรือจัดจ้าง

กรณีที่ประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาหมู่บ้านกำหนดว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้าง ซึ่งผู้เสนอราคาต่ำสุดได้เสนอผลงานเป็นโครงการซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้าน แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้วางานทั้งสองโครงการดังกล่าวจะเป็นงานที่มีเทคนิคการก่อสร้างทางวิศวกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่งานทั้งสองโครงการก็ยังคงต้องใช้ความสามารถและประสบการณ์ทางวิศวกรรมที่แตกต่างกัน โดยเห็นว่างานซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้านที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอมานั้น มิได้ใช้เทคนิคทางวิศวกรรมในการก่อสร้างที่ยุ่ยากซับซ้อนอันแสดงให้เห็นถึงความสามารถและประสบการณ์ที่ผ่านมา อันจะเป็นคุณสมบัติที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินงานก่อสร้างให้สำเร็จลุล่วงได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งความเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีเนื้อหาและสาระสำคัญสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุที่ได้ซักซ้อมความเข้าใจเรื่องผลงานก่อสร้างของผู้รับจ้างที่จะเข้าประกวดราคากับทางราชการ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อนุมัติสั่งจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามประกาศสอบราคา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลอย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาหมู่บ้าน แบบประปาผิวดินขนาดกลาง โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินไม่น้อยกว่า ๔๐๐,๐๐๐ บาท และเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชื่อถือ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี นับจากวันที่ส่งมอบงานจนถึงวันที่ประกาศจัดจ้าง ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ช.



(ผู้ฟ้องคดี) ได้เข้ายื่นซองเสนอราคาพร้อมกับยื่นหนังสือรับรองจากองค์การบริหารส่วนตำบลนาดี ที่รับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการโครงการซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้าน พร้อมป้ายเหล็ก แสดงโครงการ ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๖๖๗,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาจ้าง ตลอดจนมีคุณสมบัติอื่น ๆ ถูกต้องครบถ้วน จึงเสนอความเห็น สมควรจ้างผู้ฟ้องคดีต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลอย แต่นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลเกาะลอยตรวจสอบเอกสารของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผลงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผลงาน โครงการซ่อมแซมมิใช่ผลงานโครงการงานก่อสร้าง อันเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ตามเอกสารสอบราคาจ้างดังกล่าว จึงได้แจ้งให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณา คุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีใหม่ พร้อมทั้งให้พิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคารายอื่นต่อไป ต่อมา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาแล้วเห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด รายถัดจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ยื่นหนังสือรับรองผลงานโครงการก่อสร้างระบบประปาบาดาล ขนาดใหญ่ ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๗๒๐,๐๐๐ บาท อันเป็นผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาจ้าง พร้อมทั้งมีคุณสมบัติต่าง ๆ ครบถ้วน จึงเสนอความเห็นต่อ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลอยเพื่ออนุมัติสั่งจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซอง สอบราคา ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งอนุมัติสั่งจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติสั่งจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย จากการไม่อนุมัติสั่งจ้างผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๔๓^{๑๙} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้อำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้างเป็นของประธาน กรรมการบริหาร ซึ่งประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ นายกองค์การ บริหารส่วนตำบล ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลอย เห็นว่าผลงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผลงานโครงการซ่อมแซมมิใช่ผลงานโครงการก่อสร้าง อันถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในเรื่องผลงานตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา จึงมีคำสั่งจ้างห้างหุ้นส่วน จำกัด ส. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดรายถัดจากผู้ฟ้องคดี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

^{๑๙} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔๓ การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ให้ประธาน กรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน



เกาะลอยซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารจึงมีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

เมื่อปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลอยได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาผลงานโครงการซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดีที่ใช้เป็นคุณสมบัติในการเข้าเสนอราคากับผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า โครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาหมู่บ้านแบบประปาผิวดินขนาดกลางตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น มีงานก่อสร้างที่มีความสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งแม้ว่างานทั้งสองดังกล่าวจะเป็นงานที่มีเทคนิคการก่อสร้างทางวิศวกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่งานทั้งสองข้างต้นยังต้องใช้ความสามารถและประสบการณ์ทางวิศวกรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งผลงานของผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้เทคนิคทางวิศวกรรมในการก่อสร้างที่ยุ่ยากซับซ้อนอันแสดงให้เห็นถึงความสามารถและประสบการณ์ที่ผ่านมาอันจะเป็นคุณสมบัติที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลอย ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคานอกจากผู้ถูกฟ้องคดีจะคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนและเสนอราคาต่ำสุดแล้ว ยังจำเป็นต้องพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์สูงสุดให้เป็นผู้ดำเนินโครงการ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงได้ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือหารือกรณีดังกล่าวไปยังสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้ตอบข้อหารือว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้ชักซ้อมความเข้าใจเรื่องผลงานก่อสร้างของผู้รับจ้างที่จะเข้าประกวดราคากับทางราชการว่า “มีวัตถุประสงค์นอกจากจะให้ได้ว่าผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์ของงานก่อสร้างประเภทเดียวกันแล้ว ยังคำนึงถึงมูลค่าของราคางานที่ผู้รับจ้างเคยดำเนินการมาแล้วด้วย ซึ่งการจะได้อ้างถึงขีดความสามารถนี้ได้ย่อมจะต้องเป็นการบริหารงานภายใต้การจ้างครั้งเดียว มิใช่การจ้างในหลาย ๆ ครั้งมารวมกัน จึงต้องเป็นผลงานของผู้รับจ้างในสัญญาเดียวเท่านั้น” อันเป็นการตอบข้อหารือที่มีเนื้อหาและสาระสำคัญสอดคล้องกับการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างจ้างจ้างหุ้นส่วนจำกัด ส. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามข้อ ๔๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ มีคำสั่งให้ทำสัญญาจ้างกับหุ้นส่วนจำกัด ส. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจุดประสงค์ในการสั่งซื้อสั่งจ้างเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม มิใช่เป็นการใช้สิทธิอันมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น กรณีจึงมิใช่

การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๗/๒๕๕๙)

๓.๒.๒ การไม่อนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างผู้เสนอราคาซึ่งมิได้เสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารจัดซื้อหรือจัดจ้างในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น

เมื่อในการประกวดราคานานาชาติเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา โดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก มีข้อกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการผู้มีอำนาจสั่งซื้อต้องพิจารณาสั่งการอนุมัติให้สั่งซื้อพัสดุจากผู้ชนะการประกวดราคาภายในระยะเวลาที่กำหนด แม้ในระหว่างการประกวดราคาดังกล่าวรัฐบาลจะมีนโยบายลดหนี้เงินกู้จากต่างประเทศก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงการคลังรองนายกรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งผู้แทนธนาคารโลก ได้มีหนังสือเห็นชอบกับโครงการประกวดราคาดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งให้มีการเร่งดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ ออกคำสั่งซื้อพัสดุจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคานานาชาติพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสมบัติน่าเชื่อถือและเสนอราคาต่ำสุด โดยมีได้แสดงให้เห็นว่ามีเหตุขัดข้องประการใด จนกระทั่งสัญญาเงินกู้ระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารโลก สิ้นสุดลง เป็นเหตุให้กระบวนการจัดซื้อเป็นอันยุติลงด้วย พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยจงใจและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเสียสิทธิในการเข้าทำสัญญาซื้อขายพัสดุกับกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าแปลเอกสารประกวดราคา และค่าธรรมเนียมการออกหนังสือค้ำประกันของเสนอราคาของธนาคาร พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประกวดราคานานาชาติซื้ออุปกรณ์การศึกษาเพื่อจัดซื้อ Computer Equipment & Television and Audio สำหรับโครงการพัฒนาคุณภาพการมัธยมศึกษา ระยะที่ ๑ โดยใช้เงินกู้ธนาคารโลก โดยกำหนดรายการพัสดุที่ประสงค์จะจัดซื้อเป็น ๒ Package คือ ๑) Package ๒/๐๐๑ : Computer and Computer Peripherals และ ๒) Package ๒/๐๐๒ : Television and Audio ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ซื้อและยื่นซองเสนอราคาใน Package ๒/๐๐๑ ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคานานาชาติได้ตรวจคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าเสนอราคาและเปรียบเทียบราคาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนและเสนอราคาต่ำสุด สมควรได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อพิจารณาสั่งซื้อพัสดุจากผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ แต่เนื่องจากขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายลดหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้รายงานขอทราบนโยบายจากรองนายกรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สมควรดำเนินการจัดซื้อโดยใช้เงินกู้ธนาคารโลกหรือจะใช้งบประมาณแผ่นดินแทน ต่อมา กระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ ว่าควรเร่งรัดดำเนินการโครงการที่จัดซื้อให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ว่า รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินการตามแผนต่อไป นอกจากนี้ ผู้แทนธนาคารโลกได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๗ เห็นชอบในการจัดซื้อโครงการพิพาทแล้ว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้สั่งซื้อพัสดุจากผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ โดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้สั่งการใด ๆ จนวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๘ สัญญาเงินกู้ระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารโลกสิ้นสุดลง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับหนังสือคำประกันของธนาคารที่วางเป็นหลักประกันของคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยไม่พิจารณาการประกวดราคาดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากดอกเบี้ยหนังสือคำประกันของเสนอราคา ค่าใช้จ่ายในการเตรียมบุคลากร ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์การศึกษาที่เสนอราคา ตลอดจนขาดความน่าเชื่อถือจากผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายสินค้าที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำเครดิตไว้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้สั่งซื้ออุปกรณ์การศึกษาตามโครงการเงินกู้ธนาคารโลกจากผู้ฟ้องคดีตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคานานาชาติ หากไม่สามารถ

ดำเนินการได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕,๒๒๖,๑๒๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๒.๕๖ ของแนวทางการจัดซื้อภายใต้เงินกู้จากธนาคารโลก และเครดิตองค์การพัฒนาสากลกำหนดว่า ผู้ที่จะประเมินการประกวดราคาให้เสร็จสิ้นและตัดสินว่า รายใดชนะการประกวดราคาภายในระยะเวลาที่อายุของซองประกวดราคายังมีผลอยู่ การขยายเวลา ออกไปจึงไม่จำเป็น ในกรณีพิเศษ การขยายเวลายื่นข้อเสนอประกวดราคาออกไป ผู้ประกวดราคา ทุกรายต้องเขียนหนังสือเข้ามาร้องขอก่อนเวลาที่กำหนดไว้เดิมหมดอายุ การขยายเวลา จะขยายเท่าที่ตรงการทำการประเมินให้เสร็จสิ้นลงพร้อมทั้งผ่านการเห็นชอบที่จำเป็น และตัดสินว่ารายใดชนะการประกวดราคา ในกรณีที่เป็นสัญญาราคาตายตัว การร้องขอให้มีการขยายเวลาออกไปเป็นครั้งที่สองและครั้งต่อไปจะได้รับการอนุญาต ก็ต่อเมื่อคำร้องขอดังกล่าว แจ้งไว้ด้วยว่าจะมีการปรับเปลี่ยนกลไกเรื่องราคาที่แจ้งมา เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง ของวัตถุประสงค์และแรงงานที่ป้อนเข้าไปให้สัญญาระหว่างช่วงเวลาที่ขยาย เมื่อใดที่มีการร้องขอให้ ขยายอายุเวลา ผู้ประกวดราคาจะเปลี่ยนแปลงราคาพื้นฐานที่แจ้งไว้หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ในสัญญา ไม่ได้ ผู้ประกวดราคาจะมีสิทธิปฏิเสธไม่รับการขยายเวลาดังกล่าวออกไปโดยไม่ถูกริบ เงินค้ำประกัน แต่ผู้ประกวดราคาที่ยื่นดีขยายเวลาของการประกวดราคาของออกไปก็ต้องขยายเวลา อายุของหลักทรัพย์ค้ำประกันออกไปให้เหมาะสมด้วย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าการประกวดราคา นานาชาติที่พิพาทมีเหตุขัดข้องประการอื่นใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งซื้อ ตามข้อ ๖๕ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีหน้าที่ต้อง พิจารณาสั่งการอนุมัติให้สั่งซื้อพัสดุจากผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่ราคาตามข้อ ๒.๕๖ ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีได้สั่งการใด ๆ จนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งสัญญาเงินกู้ ระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารโลกสิ้นสุดลง เป็นเหตุให้กระบวนการจัดซื้อครั้งนี้เป็นอันยุติลง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แสดงให้เห็นว่าการไม่ออกคำสั่งซื้อพัสดุจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเสนอราคา ต่ำสุดมีเหตุขัดข้องประการใด พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือได้ว่าเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคานานาชาติ ได้พิจารณาแล้วว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนและเสนอราคาต่ำสุดตามข้อ ๒.๕๘^{๒๑} ของแนวทาง

^{๒๑} แนวทางการจัดซื้อภายใต้เงินกู้ธนาคารโลก

ข้อ ๒.๕๘ ผู้ที่จะให้สัญญาภายในระยะเวลาของการประกวดราคาแก่ผู้ประกวดราคาที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐาน ที่เหมาะสมทั้งในด้านสมรรถนะและทรัพยากรและซองประกวดราคานั้นเป็นที่เห็นแล้วว่า

(๑) ตอบสนองอย่างมากต่อเอกสารการประกวดราคา

(๒) ให้ราคาหลังประเมินแล้วว่าต่ำสุด ในฐานะเป็นเงื่อนไขของการให้ชนะการประกวดราคา

ผู้ประกวดราคาไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่องานที่ได้มีการระบุไว้ในเอกสารการประกวดราคา หรือดัดแปลง การประกวดราคาที่ได้เสนอไว้แต่แรก



การจัดซื้อภายใต้เงินกู้ธนาคารโลกฯ และข้อ ๕๐ (๒)^{๒๒} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งจะได้รับสิทธิคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา และผู้แทนธนาคารโลก เห็นชอบแล้วว่าสมควรซื้อจากผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากการเสียชีวิตในการเข้าทำสัญญาซื้อขายพัสดุที่ประกวดราคาครั้งนี้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ ๕๐ (๒) และข้อ ๖๕ (๓)^{๒๓} ของระเบียบฉบับดังกล่าว ไม่พิจารณาสั่งการอนุมัติให้จัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาจากผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยจงใจ และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น แม้ข้อ ๖ ของเอกสารการประกวดราคา จะกำหนดเงื่อนไขทั่วไปว่า ผู้ที่เข้าประกวดราคารายใดไม่ว่าจะชนะการประกวดราคาหรือไม่ก็ตาม จะไม่มีการคืนค่าซื้อเอกสารประกวดราคา แต่เมื่อคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคาจึงเป็นค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดตามคดีนี้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสำเนาใบเสร็จรับเงินซึ่งสำนักการคลังและสินทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๒๒-๒๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้วตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพ และคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคายกที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ฯลฯ

ข้อ ๖๕ การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่ง นอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง และภายในวงเงิน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๓) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

^{๒๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ออกเป็นหลักฐานมาแสดง จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔,๐๐๐ บาท

ส่วนค่าเสียหายจากการแปลเอกสารประกวดราคาเป็นภาษาไทย เมื่อข้อ ๘.๑ ของเอกสารประกวดราคาพิพาทกำหนดว่า การประกวดราคาของผู้ประกวดราคาเตรียมขึ้นจดหมายและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการประกวดราคาที่ได้มีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้ประกวดราคาและผู้ซื้อ จะต้องเขียนเป็นภาษาที่กำหนดไว้ในแผ่นข้อมูลการประกวดราคา เอกสารสนับสนุนและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่ผู้ประกวดราคามอบให้ อาจเป็นอีกภาษาหนึ่งโดยมีข้อแม้ว่าต้องมีคำแปลที่ถูกต้องของข้อความสำคัญเป็นภาษาที่กำหนดไว้ในแผ่นข้อมูลการประกวดราคา ซึ่งแผ่นข้อมูลการประมูลพิพาทกำหนดว่า ภาษาที่ใช้ในการประมูลให้ใช้ภาษาอังกฤษ จึงเห็นได้ว่าเอกสารการประกวดราคาทีคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคานานาชาติใช้ประกอบการพิจารณาหาผู้ชนะการประกวดราคาในครั้งนี้จัดทำเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของการประกวดราคาได้อย่างถูกต้อง แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่มีหลักฐานมาแสดงต่อศาล แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำจ้างแปลเอกสารชุดเดียวกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างผู้เชี่ยวชาญแปลเป็นภาษาไทยในชั้นยื่นคำให้การตามสำเนาใบสั่งจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างแปลในอัตราหน้าละ ๖๕๐ บาท รวม ๑๐๘ หน้า เป็นเงิน ๗๐,๒๐๐ บาท ดังนั้น ค่าจ้างแปลอัตราหน้าละ ๓๐๐ บาท เป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอมาจึงเหมาะสมแล้ว

สำหรับค่าธรรมเนียมการออกหนังสือคำประกันของเสนอราคาของธนาคาร เห็นว่า เป็นค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดตามคดีนี้ แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียินยอมขยายเวลายื่นราคาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้พิจารณาหลายครั้ง แต่การยื่นราคาก็เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าการยินยอมให้ขยายเวลายื่นราคาของผู้ฟ้องคดีเป็นการยินยอมเพื่อประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต้องพิจารณาผลการดำเนินการประกวดราคาต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจยกความยินยอมดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นจำนวนในค่าธรรมเนียมออกหนังสือคำประกันการประกวดราคากรณีจึงเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ในอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อปี เป็นเงิน ๑๑๔,๗๕๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าซื้อเอกสารการประกวดราคาจำนวน ๔,๐๐๐ บาท ค่าแปลเอกสารการประกวดราคาเป็นภาษาไทย จำนวน ๔๐,๐๐๐ บาท ค่าธรรมเนียมการออกหนังสือคำประกันของเสนอราคาของธนาคาร จำนวน ๑๑๔,๗๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๗๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยเป็นอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ



ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๔๖/๒๕๕๘)

๔. การยกเลิกการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาพิจารณาแล้ว เห็นควรจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ก่อนมีการเรียกให้เข้าทำสัญญาได้ตรวจสอบพบว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวยื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขการประกวดราคา โดยมีการแก้ไขกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้เป็นไปตามรายละเอียดแนบท้ายเอกสารประกวดราคา อันเป็นการแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างถนนลาดยาง จำนวน ๑๐ โครงการ โดยมีบริษัท ข. (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้เสนอราคารายอื่นอีก ๒ ราย เป็นผู้ยื่นซองประกวดราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้เสนอราคา ทั้ง ๓ ราย มีคุณสมบัติถูกต้องตามประกาศประกวดราคา และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางและงบประมาณที่ตั้งไว้ อีกทั้งกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ เป็นไปตามประกาศประกวดราคา จึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าเห็นควรจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาได้มีการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ในวันยื่นซองประกวดราคามีกรณีกีดกันและข่มขู่ ไม่ให้ผู้ซื้อซองประกวดราคาบางรายเข้ายื่นซองประกวดราคาและมีการสมยอมราคากัน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว หลังจากนั้น จึงมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรมีสิทธิเข้าทำสัญญา จึงมีหนังสือขอทราบเหตุผลในการยกเลิกการประกวดราคาและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนการออกคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเหตุที่มีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีเสนอกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานจ้างแตกต่างไปจากเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา กล่าวคือ ข้อกำหนดของเอกสารประกวดราคากำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอ กำหนดเวลาดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จไม่เกินรายละเอียดแนบท้าย แต่ผู้ฟ้องคดีเสนอ



กำหนดเวลาแล้วเสร็จ ๑,๖๐๐ วัน และมีการแก้ไขกำหนดเวลาแล้วเสร็จจาก ๑,๖๐๐ วัน เป็นรายละเอียดแนบท้าย อันเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นผลให้การวินิจฉัย ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติถูกต้อง ตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาไม่ผูกมัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ต้องเรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วินิจฉัยยื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งยกเลิกการประกวดราคา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัย อุทธรณ์ยื่นตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๔๓ (๑) วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณา ผลการประกวดราคามีหน้าที่ดังนี้ ในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริง จากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้ว มิได้ ประกอบกับประกาศประกวดราคาพิพาทมีข้อกำหนดว่า ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอ กำหนดเวลาดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จไม่เกินรายละเอียดแนบท้าย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด... หรืออาจจะยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณา จัดจ้างเลยก็ได้ สุดแต่พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงกรณีมีข้อร้องเรียนว่ามีการกีดกันข่มขู่ไม่ให้ยื่นซองประกวดราคาและมีการ สมยอมราคากัน คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนและได้แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี กรณีมีการแก้ไขข้อความ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งประธานกรรมการสอบสวนว่า การสอบสวน และตรวจสอบเป็นเรื่องภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอกสารการเสนอราคาเรื่องการยื่นราคา และกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามประกาศประกวดราคาสามารถตรวจสอบได้จากเอกสารที่ยื่นของ เสนอราคากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณารายงานผลการสอบสวนดังกล่าวแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดียื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา กรณี การกำหนดเวลาแล้วเสร็จ โดยมีการแก้ไขกำหนดเวลาแล้วเสร็จจาก ๑,๖๐๐ วัน เป็นตาม รายละเอียดแนบท้าย อันเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญตามที่เงื่อนไขการประกวดราคากำหนดไว้



และเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจจะไม่ยกเลิกการประกวดราคาได้ตามหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว นั้น เห็นว่า การออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งยกเลิกการประกวดราคาโครงการก่อสร้างถนนลาดยางพิพาท จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน กรณีไม่ใช้การออกคำสั่งที่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๒/๒๕๕๙)

เมื่อการจัดซื้อเครื่องอะไหล่สำหรับรถดีเซลรางโดยวิธีพิเศษมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับประกันคุณภาพการใช้งานของผลิตภัณฑ์ว่า จะต้องมีการรับประกันการใช้งานเป็นระยะทางไม่ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ กิโลเมตร และเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๒ ปี นับจากวันที่คณะกรรมการได้ทำการตรวจรับไว้เป็นที่เรียบร้อย แต่ในชั้นการพิจารณาข้อเสนอด้านราคา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกข้อเสนอด้านเทคนิคและผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับเงื่อนไขในการรับประกันคุณภาพดังกล่าวไว้ในใบเสนอราคาใหม่ว่ารับประกันคุณภาพการใช้งานเป็นระยะเวลา ๒ ปี หรือ ๕๐๐,๐๐๐ กิโลเมตร แล้วแต่ข้อกำหนดใดจะถึงก่อน ถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขด้านเทคนิคใหม่ และถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะผูกพันตามเงื่อนไขในของข้อเสนอด้านเทคนิคเดิมที่ผ่านการคัดเลือกมาแล้ว และเมื่อการรับประกันคุณภาพของผลิตภัณฑ์เป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสั่งซื้อของหน่วยงานทางปกครอง จึงถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ อันมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น และมีใช่เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้ยกเลิกการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการจัดซื้อเครื่องอะไหล่ Conical Rubber Spring สำหรับรถดีเซลราง DAEWOO จำนวน ๓๒๐ ชุด โดยวิธีพิเศษ ปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองเสนอราคาจำนวน ๓ ราย รวมทั้งบริษัท ฮ. (ผู้ฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกเลิกการจัดซื้อครั้งนี้ เนื่องจากไม่มีผู้ยื่นซองเสนอราคารายใดที่มีคุณสมบัติด้านเทคนิคถูกต้องตามข้อกำหนด ต่อมา รองผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยด้านกิจการพิเศษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)



ได้ปรับปรุงข้อกำหนดในรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะให้สอดคล้องกับผลิตภัณฑ์ที่มีผู้ผลิตอยู่ในปัจจุบัน และดำเนินการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ โดยกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นซองข้อเสนอแบบ ๒ ซอง คือ ซองข้อเสนอด้านเทคนิค และซองข้อเสนอด้านราคา ซึ่งผู้ที่ไม่ผ่านการพิจารณา ด้านเทคนิคจะไม่ได้รับการพิจารณาด้านราคา ปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองเสนอราคาจำนวน ๒ ราย คือ ผู้ฟ้องคดีและห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ซึ่งคณะกรรมการจัดซื้อพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคแล้ว เห็นควรรับข้อเสนอด้านราคาของผู้เสนอราคาทั้ง ๒ รายไว้พิจารณา ผลการเปิดซองข้อเสนอ ด้านราคาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ประธานคณะกรรมการจัดซื้อได้มีหนังสือ ขอให้ผู้ฟ้องคดีปรับลดราคาลงอีก พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าหากผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาซื้อจะต้องผ่านการทดลองเพื่อตรวจรับตามข้อกำหนดซึ่งกำหนดไว้เป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่า ๖ เดือน และระยะทางทำการไม่น้อยกว่า ๑๒๕,๐๐๐ กิโลเมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดี มีหนังสือแจ้งรับเงื่อนไขการทดลองดังกล่าว แต่ไม่สามารถลดราคาลงได้อีก ต่อมา ประธาน กรรมการจัดซื้อมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดียืนยันการรับประกันคุณภาพการใช้งานเป็นระยะทาง ไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ กิโลเมตร และเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๒ ปี นับจากวันที่คณะกรรมการ ได้ทำการตรวจรับไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดียืนยันยอมรับเงื่อนไขดังกล่าว ต่อมา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. มีหนังสือขอให้คณะกรรมการจัดซื้อทบทวนผลการพิจารณา เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติด้านเทคนิคผิดไปจากเงื่อนไขในเรื่องการรับประกันคุณภาพการใช้งาน ผู้อำนวยการฝ่ายการพัสดุ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีหนังสือสอบถามกรณีดังกล่าวไปยังสำนักงาน อาณาบาลซึ่งพิจารณาแล้วมีหนังสือตอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า การเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีไม่ตรง ตามรายละเอียดข้อกำหนดเงื่อนไขเพื่อการจัดหา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือเสนอต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจจัดซื้อแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุมัติยกเลิกการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษในครั้งที่ ๒ ดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งอนุมัติให้ยกเลิกการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามที่ยกเลิกการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษที่พิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากคณะกรรมการจัดซื้อได้พิจารณาข้อเสนอ ด้านเทคนิคของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. และมีความเห็นว่า ผู้เสนอราคาทั้งสองราย ยื่นข้อเสนอด้านเทคนิคถูกต้องตรงตามรายละเอียดข้อกำหนดเงื่อนไขเพื่อการจัดหา จึงเห็นควร



เปิดซองข้อเสนอด้านราคาต่อไป ซึ่งผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีได้ระบุเงื่อนไขการรับประกันคุณภาพในใบข้อเสนอด้านราคาใหม่ว่ารับประกันคุณภาพการใช้งานเป็นระยะเวลา ๒ ปี หรือ ๕๐๐,๐๐๐ กิโลเมตร แล้วแต่ข้อกำหนดใดจะถึงก่อน ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวถือว่าเป็นเงื่อนไขด้านเทคนิคที่ผู้ฟ้องคดีต้องระบุไว้ในซองข้อเสนอด้านเทคนิค การที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขด้านเทคนิคใหม่ดังกล่าวย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะผูกพันตามเงื่อนไขในซองข้อเสนอด้านเทคนิคที่ผ่านการคัดเลือกมาแล้ว และเมื่อการรับประกันคุณภาพของผลิตภัณฑ์ถือเป็นเงื่อนไขของผลิตภัณฑ์อันเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาสั่งซื้อในครั้งนี้ กรณีจึงถือได้ว่าการระบุข้อความข้างต้นเป็นการเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ อันมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบต่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาอีกรายหนึ่ง ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความคลาดเคลื่อนในระหว่างจัดพิมพ์ ไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอาชีพค้าขายพัสดุเช่นนั้นและได้เคยค้าขายพัสดุนิดและประเภทเดียวกันนี้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาแล้ว ดังนั้น เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ อันทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น ซึ่งมีใช้การผิดพลาดเล็กน้อย กรณีจึงไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕๘ (๑) วรรคสอง^{๒๕} ของระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาผ่อนปรนโดยไม่ตัดผู้ฟ้องคดีออกจากการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษครั้งนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้กระทำผิดหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไขในการจัดซื้อที่พิพาท คณะกรรมการจัดซื้อจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะสอบถามผู้ฟ้องคดีเพื่อให้สত্যาบันได้ การที่คณะกรรมการจัดซื้อมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดียืนยันเงื่อนไขการรับประกันให้เป็นไปตามข้อกำหนดในเอกสารการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ จึงไม่ชอบด้วย

^{๒๕} ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕๘ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสดุดตัวอย่าง แคตตาล็อกหรือแบบรูปและรายละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญและความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่นหรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนผู้เสนอราคาโดยไม่ต้องตัดผู้เสนอราคารายนั้นออก



ข้อ ๖๕ (๑)^{๒๖} ของระเบียบฉบับดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ดำเนินการซื้อหรือสั่งซื้อพัสดุที่พิพาทตามข้อ ๔๒ (๓)^{๒๗} ของระเบียบฉบับเดียวกัน ชอบที่จะพิจารณายกเลิกการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกเลิกการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษที่พิพาท จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๔/๒๕๕๙)

๕. การจัดทำสัญญา

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาเข้าร่วมประกวดราคาโดยการซื้อเอกสารประกวดราคาและต่อมาได้ยื่นซองเสนอราคาในการประกวดราคาดังกล่าว ใบเสนอราคาย่อมมีลักษณะเป็นคำเสนอของผู้ฟ้องคดีที่กระทำต่อหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องผูกพันตามคำเสนอที่ยื่นไว้และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในเงื่อนไขการประกวดราคาซึ่งรวมถึงการยื่นราคาตามคำเสนอไม่น้อยกว่า ๑๒๐ วัน นับแต่วันยื่นซองประกวดราคาด้วย และเมื่อต่อมาหน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญาภายในกำหนดเวลายื่นราคา ย่อมถือได้ว่าหนังสือดังกล่าวเป็นคำสนอง สัญญาหลักประกันของยอมเกิดขึ้นและมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติตามคำเสนอที่ได้ยื่นไว้ก่อนหน้านี้ โดยมีหน้าที่เข้าทำสัญญากับหน่วยงาน

^{๒๖-๒๗} ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔๒ ผู้มีอำนาจอนุมัติให้ดำเนินการซื้อและสั่งซื้อโดยวิธีพิเศษให้ถือตามวงเงินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จำนวนเงินเกิน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หกล้านบาท) แต่ไม่เกิน ๑๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท (สิบสองล้านห้าแสนบาท)

รองผู้ว่าการที่งานซื้อนั้นสังกัดอยู่

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖๕ การซื้อโดยวิธีพิเศษ ให้หัวหน้าส่วนงานรายงานเสนอผู้มีอำนาจสั่งซื้อโดยวิธีพิเศษเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้นดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีเป็นพัสดุที่ต้องการซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่การรถไฟฯ ให้เชิญผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้นโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควร ให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ทางปกครองภายในเวลาที่หน่วยงานทางปกครองกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมเข้าทำสัญญาดังกล่าว จึงเป็นผู้ผิดเงื่อนไขการประกวดราคา หน่วยงานทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องคืนหลักประกันของและไม่มีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการขาดรายได้อันควรได้รับจากการทำสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าเหตุที่ไม่อาจเข้าทำสัญญาภายในเวลาที่กำหนดได้เป็นเพราะประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้แจ้งยกเลิกคำสั่งซื้อด้วยวาจาทางโทรศัพท์ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถลดราคาลงให้ต่ำกว่าจำนวนเงินงบประมาณได้นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากอำนาจในการยกเลิกคำสั่งซื้อเป็นของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคา ไม่ใช่อำนาจของประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเพียงลำพัง ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการยกเลิกคำสั่งซื้อโดยประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริงหรือไม่ ก็ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาจัดซื้อเหล็กข้ออ้อยจำนวน ๘,๐๐๐ เส้น วงเงินงบประมาณ ๓,๓๓๐,๐๐๐ บาท ปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองเสนอราคาจำนวน ๒ ราย คือ บริษัท ข. และผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ยังคงสูงกว่าวงเงินงบประมาณ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ต่อรองราคากับผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถลดราคาลงได้อีก คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงแจ้งให้ผู้เสนอราคาทั้งสองรายมายื่นซองเสนอราคาใหม่ ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเสนอราคาใหม่เท่ากับราคาที่เสนอไว้ครั้งแรก ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาก็ได้ต่อรองราคา แต่ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถลดราคาให้ได้ หลังจากนั้น ภายในกำหนดยื่นราคาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งการสั่งซื้อเหล็กข้ออ้อยตามประกาศประกวดราคาเป็นจำนวนเงิน ๓,๓๖๖,๐๐๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาหลังจากวันที่ได้รับหนังสือสั่งซื้อ พร้อมทั้งได้ปิดประกาศผลการพิจารณาจัดซื้อเหล็กข้ออ้อยที่พิพาท แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเข้าใจว่าได้มีการยกเลิกการสั่งซื้อแล้ว เนื่องจากประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้แจ้งยกเลิกคำสั่งซื้อด้วยวาจาทางโทรศัพท์ต่อผู้แทนของผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ฟ้องคดีไม่สามารถลดราคาลงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์การสั่งซื้อเหล็กข้ออ้อยต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถยกเลิกหนังสือสั่งซื้อได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ไปลงนามในสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกการสั่งซื้อและริบเงินค้ำประกันของประกวดราคาของผู้ฟ้องคดี

จำนวน ๑๖๖,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คำสั่งยกเลิกการสั่งซื้อด้วยวาทะของประธานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีผลใช้บังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค้ำประกันของประกวดราคา จำนวน ๑๖๖,๕๐๐ บาท และให้ชำระค่าเสียหายจากการขาดรายได้จากการจำหน่ายเหล็กเส้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๖,๙๗๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศประกวดราคาจัดซื้อเหล็กข้ออ้อยที่พิพาท ก็เพื่อให้ผู้สนใจเข้าร่วมประกวดราคา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาเข้าร่วมการประกวดราคาโดยการซื้อเอกสารประกวดราคา และต่อมาได้ยื่นซองเสนอราคาในการประกวดราคาดังกล่าว โบนัสราคาของผู้ฟ้องคดีย่อมมีลักษณะเป็นคำเสนอของผู้ฟ้องคดีที่กระทำต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องผูกพันตามคำเสนอที่ยื่นไว้และมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเงื่อนไขการประกวดราคา โดยจะต้องยื่นราคาตามคำเสนอไม่น้อยกว่า ๑๒๐ วัน นับแต่วันยื่นซองประกวดราคา ตามเงื่อนไขการประกวดราคา ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงต้องยื่นราคาตามคำเสนอตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๑ แม้ในระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะยังไม่ได้ตัดสินใจให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการประกวดราคา เนื่องจากราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอสูงกว่าจำนวนเงินงบประมาณที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ โดยได้มีการเจรจาต่อรองราคา แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันราคาเดิมก็ตาม ซึ่งหากปรากฏว่า เมื่อพ้นระยะเวลายื่นราคา ๑๒๐ วันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญา กรณีจะถือว่าไม่มีคำสนองภายในกำหนดเวลายื่นราคา และคำสนองที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๕๔^{๒๔} ประกอบกับมาตรา ๓๕๗^{๒๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่าหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นคำสนองของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อคำสนองได้กระทำภายในกำหนดเวลายื่นราคา สัญญาหลักประกันของยอมเกิดขึ้นและมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติตามคำเสนอที่ได้ยื่นไว้ก่อนหน้านี้ โดยผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องไปทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าทำสัญญาภายในเวลาที่กำหนด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกวดราคา

^{๒๔-๒๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๕๔ คำเสนอจะทำสัญญาอันมีระยะเวลาให้ทำคำสนอนั้น ท่านว่าไม่อาจจะถอนได้ภายในระยะเวลาที่บ่งไว้

มาตรา ๓๕๗ คำเสนอใดเขาบอกปิดไปยังผู้เสนอแล้วก็ดี หรือมิได้สนองรับภายในเวลากำหนดดังกล่าวมาในมาตรา

ทั้งสามก่อนนี้ก็ดี คำเสนอนั้นท่านว่าเป็นอันสิ้นความผูกพันแต่นั้นไป



ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ประชานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้แจ้งยกเลิกการสั่งซื้อด้วยวาจาทางโทรศัพท์ต่อหน้าส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี และต่อหน้านาง ว. ตัวแทนของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าการเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีเป็นอันสิ้นสุดนั้น เห็นว่า ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการซื้อ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕๔ (๒) วรรคห้า ซึ่งกำหนดว่า ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาที่ได้ต่อรองราคาแล้วยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อ ให้เรียกผู้เสนอราคา ที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรซื้อซึ่งเสนอราคาต่ำสุดตามลำดับ ๓ ราย มาต่อรองราคาใหม่พร้อมกัน... หากผู้เสนอราคาต่ำสุดในการต่อรองราคาครั้งนี้เสนอราคาไม่สูงกว่าวงเงินที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรซื้อ ก็ให้เสนอซื้อจากผู้เสนอราคา รายนั้น จากข้อบังคับดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่ เริ่มต้นการประกวดราคาจนการประกวดราคาลิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดี แม้แต่ประชานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาก็ไม่มีอำนาจยกเลิกการสั่งซื้อเพียงลำพัง อีกทั้ง เมื่อพิจารณาข้อ ๕๔ (๔) วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับดังกล่าว ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ไม่มีผู้เสนอราคาหรือมีผู้เสนอราคาแต่ไม่ถูกต้องตรงตามรายละเอียด และเงื่อนไขที่กำหนด ก็ให้ทำรายงานเสนอผู้สั่งซื้อขอยกเลิกประกวดราคาครั้งนั้นเพื่อดำเนินการประกวดราคาใหม่... จึงเห็นได้ว่าการยกเลิกการประกวดราคามีขั้นตอนที่จะต้องเสนอผู้สั่งซื้อ เพื่อมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นกรณีที่เคยปฏิบัติกันมา เมื่อประชานกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่ามีการยกเลิกการสั่งซื้อ การประกวดราคาชุดใดแล้ว การประกวดราคาชุดนั้นก็จะถูกยกเลิก โดยไม่เคยมีหนังสือ เป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งยกเลิกตามมาให้ผู้ค้าทราบก็ตาม ก็เห็นว่า ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่า มีคำสั่งไปถึงผู้เสนอราคาภายในกำหนดเวลายื่นราคา ย่อมมีผลทำให้คำเสนอของผู้เสนอราคาลิ้นผลลง และการประกวดราคาย่อมสิ้นสุดลงด้วย โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งการยกเลิกการประกวดราคา เป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้เสนอราคาทราบแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประกาศ ประกวดราคา อำนาจยกเลิกการสั่งซื้อจึงเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย และเมื่อการเสนอราคา ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ภายในกำหนดเวลายื่นราคา โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีการสั่งยกเลิกการประกวดราคาในห้วงเวลาดังกล่าว จึงต้องถือว่าการดำเนินการตามประกาศ ประกวดราคายังคงมีอยู่ ไม่ได้มีการยกเลิกการสั่งซื้อตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงไม่จำเป็นต้อง นำสืบพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารู้เห็นเหตุการณ์ที่ประชานกรรมการพิจารณาผลการ ประกวดราคาแจ้งยกเลิกการสั่งซื้อกับผู้ฟ้องคดีอีก ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ไปทำสัญญา

กับผู้ถูกฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนด จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผิดเงื่อนไขการประกวดราคา และผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการขาดรายได้อันควรได้รับจากการทำสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๖๐/๒๕๕๘)

ในการเสนอราคาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ การยืนยันราคาที่เสนอทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยเอกสารถือเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่ง เพราะราคาที่ผู้เสนอราคาแต่ละรายเสนอมานั้น จะผูกพันผู้เสนอราคา และมีผลต่อการเป็นผู้ชนะการเสนอราคาที่จะมีสิทธิเข้าทำสัญญาต่อไป ราคาที่เสนอจึงต้องมีความแน่นอนเพื่อที่ผู้เสนอราคาจะพึงคาดหมายได้ล่วงหน้าถึงภาระความรับผิดชอบ ตลอดจนความเสี่ยงของความผันผวนของราคาวัสดุอุปกรณ์ที่อาจมีขึ้นลงในอนาคต โดยการยืนยันราคาดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในวันที่มีการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เมื่อผู้เสนอราคาได้ลงนามยืนยันการเสนอราคาทางเอกสารตามแบบ บก. ๐๐๘ ส่วนการที่ผู้เสนอราคาจะแจ้งยืนยันราคาเดิมในภายหลังจากการประมูลเสร็จสิ้นแล้ว หรือการที่หน่วยงานทางปกครองหรือคณะกรรมการประกวดราคาจะทำการต่อรองราคาจนกระทั่งผู้ชนะการประมูลยินยอมที่จะลดราคาจ้างให้หรือไม่นั้น ก็เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น ไม่ถือเป็นการยืนยันราคาสุดท้ายอีกแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้ผู้ชนะการเสนอราคาเข้าทำสัญญาจ้างภายหลังจากครบกำหนดยื่นราคา ซึ่งผู้ชนะการเสนอราคาดังกล่าวตอบปฏิเสธการเข้าทำสัญญาโดยอ้างเหตุผลวงพันกำหนดยื่นราคาแล้ว จึงเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีได้เป็นการกระทำผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลตำบลเมืองคง (ผู้ฟ้องคดี) ประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลและอาคารหอประชุมเอนกประสงค์เทศบาลตำบลเมืองคง ผลการประมูลจ้างปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ผู้ฟ้องคดีจึงประกาศผลการประมูลจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ชนะการประมูล และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปทำสัญญาจ้างภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และด้วยเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชนะการประมูลในราคา ๑๑,๕๗๕,๕๒๐ บาท ซึ่งต่างจากราคาเริ่มต้น ๑๔,๒๕๕,๕๒๐ บาท เป็นเงิน ๒,๖๘๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๘๐ อันเป็นราคาที่ต่ำกว่า



ราคากลางที่กำหนดไว้เกินร้อยละ ๑๕ ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ โดยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชี้แจงความสามารถในการดำเนินงานโครงการที่ประมูลตามราคาที่เสนอ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งกลับไปยังผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถปฏิบัติงานในราคาที่เสนอได้ ในขณะที่เดียวกันผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือถึงสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพื่อขออนุมัติกู้เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ซึ่งต่อมาสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลได้มีหนังสือแจ้งการอนุมัติเงินกู้ดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มาทำสัญญารับจ้างภายใน ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งกลับมายังผู้ฟ้องคดีว่าพ้นระยะเวลาการยื่นราคา ๖๐ วัน แล้ว จึงประสงค์จะขอถอนหนังสือคำประกัน แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งกลับไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ไม่สามารถคืนหลักประกันของให้ได้ และเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปทำสัญญาจ้างอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือปฏิเสธการทำสัญญาจ้างเนื่องจากล่วงเลยระยะเวลาการยื่นราคาไปแล้วและขอถอนหนังสือคำประกันคืนเช่นเดิม หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำเป็นอันดับ ๔ ให้ทำการก่อสร้างแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวงเงิน ๑๓,๐๑๕,๕๒๐ บาท และได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะธนาคารผู้ค้ำประกัน ทวงถามให้ชำระหนี้ตามหนังสือคำประกัน (หลักประกันของ) เป็นเงินจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่ายังไม่สามารถชำระเงินตามหนังสือคำประกันได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ชะลอการจ่ายเงินไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่เข้าทำสัญญารับจ้างเป็นการผิดสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงขึ้นเป็นเงิน ๑,๔๔๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจ่ายเงินค่าเสียหายอันเกิดจากค่าจ้างที่สูงขึ้นดังกล่าว รวมทั้งต้องชำระหลักประกันของจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินประกันของตามหนังสือคำประกันจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินจำนวนข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าตนไม่ผูกพันที่จะต้องเข้าทำสัญญารับจ้าง เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ไปทำสัญญารับจ้างนั้นได้ล่วงพ้นกำหนดยื่นราคาสุดท้ายแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนหนังสือคำประกันของ พร้อมรับผิดชอบในค่าธรรมเนียมการต่ออายุหนังสือคำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาข้อ ๑๒ วรรคสอง^{๓๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของกรมบัญชีกลาง แจ้งเวียนตามหนังสือ ด่วนที่สุดที่ กค ๐๔๐๘.๓/ว ๓๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙^{๓๑} ตลอดจนเอกสารประมวลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่พิพาท จะเห็นได้ว่า กระบวนการเสนอราคาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์มีขั้นตอนที่สำคัญ คือ เมื่อผู้เข้าร่วมเสนอราคาได้เสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้ให้บริการตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์จะพิมพ์ข้อมูลสรุปผลการเสนอราคาต่ำสุด และรายละเอียดของการเสนอราคา ตลอดจนแบบยืนยันราคาสุดท้ายในการเสนอราคา (แบบ บก. ๐๐๘) ของผู้เสนอราคาทุกรายให้กับคณะกรรมการประกวดราคาในทันที เพื่อนำไปมอบให้ผู้เสนอราคาแต่ละราย

^{๓๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๒ การซื้อหรือการจ้างกระทำได้ ๕ วิธี คือ

๑. ชลย

๒. ชลย

การซื้อหรือการจ้างตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้กระทำได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กำหนด เว้นแต่ไม่สามารถกระทำได้

๓. ชลย

๔. ชลย

^{๓๑} หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๘.๓/ว ๓๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การเพิ่มความคล่องตัวและแนวทางในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๔ การปฏิบัติตัวเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา

ข้อ ๑๔.๑ การปฏิบัติของผู้ให้บริการตลาดกลางฯ

(๔) เมื่อการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้ให้บริการตลาดกลางฯ พิมพ์ข้อมูลสรุปผลการเสนอราคาต่ำสุด และรายละเอียดของการเสนอราคาให้กับคณะกรรมการประกวดราคาทันที เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งพิมพ์แบบยืนยันราคาสุดท้ายในการเสนอราคา (แบบ บก. ๐๐๘) ของผู้เสนอราคาทุกรายให้คณะกรรมการฯ เพื่อนำไปมอบให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาลงนามยืนยันการเสนอราคา

ข้อ ๑๔.๒ การปฏิบัติของคณะกรรมการประกวดราคาฯ

(๘) เมื่อการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการประกวดราคามอบหมายให้กรรมการฯ นำแบบยืนยันราคาสุดท้ายในการเสนอราคา (แบบ บก. ๐๐๘) ที่ผู้ให้บริการตลาดกลางฯ พิมพ์จากระบบไปมอบให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายลงนาม ณ ห้องเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอราคา และเมื่อกรรมการฯ ได้รับแบบ บก. ๐๐๘ ที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ลงนามถูกต้องแล้ว จึงแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคากลับได้

ข้อ ๑๔.๔ การปฏิบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาฯ

(๘) เมื่อการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้เสนอราคาคณะใดคณะหนึ่งของผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายที่มาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ลงนามยืนยันการเสนอราคาตามแบบ บก. ๐๐๘ ที่กรรมการประกวดราคานำมามอบให้ ณ ห้องเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอราคาประจำอยู่ จึงจะสามารถออกจากห้องเสนอราคาได้

๕. ชลย

๖. ชลย



ลงนามยืนยันการเสนอราคา ณ ห้องเสนอราคา และเมื่อผู้เสนอราคาได้ลงนามถูกต้องแล้ว จึงจะสามารถออกจากห้องเสนอราคาได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกัน และการยืนยันราคาที่เสนอทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยเอกสาร ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในการเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพราะราคาที่ผู้เสนอราคาแต่ละรายได้เสนอนั้นจะผูกพันผู้เสนอราคา และมีผลต่อการเป็นผู้ชนะการประมูลที่มีสิทธิเข้าทำสัญญาต่อไป ดังนั้น ราคาที่เสนอจึงต้องมีความแน่นอน และผู้เสนอราคาจะต้องพึงคาดหมายได้ล่วงหน้าถึงภาระความรับผิดชอบ ตลอดจนความเสี่ยงของความผันผวนของราคาวัสดุอุปกรณ์ที่อาจมีขึ้นลงในอนาคต การยื่นราคา ๖๐ วัน นับแต่วันยื่นราคาสุดท้าย จึงต้องมีความแน่นอนและผู้เสนอราคาจะต้องคาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนการเสนอราคาด้วย และเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า สัญญานั้นทำนให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วยแล้ว จึงเห็นว่าการกำหนดยื่นราคาสุดท้ายย่อมเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวในวันที่มีการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เสนอราคาแต่ละรายได้ลงนามยืนยันการเสนอราคาทางเอกสารตามแบบ บก. ๐๐๘ นั้นเอง ส่วนการที่ผู้เสนอราคาจะแจ้งยืนยันราคาเดิมในภายหลังจากการประมูลเสร็จสิ้นแล้ว หรือการที่หน่วยงานทางปกครองหรือคณะกรรมการประกวดราคาจะทำการต่อรองราคาจนกระทั่งผู้ชนะการประมูลยินยอมที่จะลดราคาจ้างให้ นั้น ก็เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น มิใช่เป็นการยืนยันราคาสุดท้ายแต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอราคาผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๐ และได้ลงนามในเอกสารยืนยันราคาการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในวันดังกล่าวด้วยแล้ว ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีก็ได้มีประกาศผลการประมูลจ้างลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอกำหนดยื่นราคาไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นวันยืนยันราคาสุดท้าย คือ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๐ และจะครบกำหนดยื่นราคาในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ โดยได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ และลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ชี้แจงความสามารถในการดำเนินงานโครงการที่ประมูลตามราคาที่เสนอมา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่าสามารถปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างที่พิพาทในราคาที่เคยเสนอไว้ได้ นั้น ก็เป็นการดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมกันเสนอราคา เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าราคากลางร้อยละ ๑๕ ได้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรว่าสามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามราคาที่เสนอไว้ได้เท่านั้น มิใช่เป็นการยืนยันราคาสุดท้ายแต่อย่างใด

เพราะหากให้วันยื่นราคาสุดท้ายเป็นวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ก็จะทำให้วันยื่นราคา ๖๐ วัน ต้องขยายออกไปและเป็นวันที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้เสนอราคา ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีต้องทำสัญญากู้เงินจากสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลนั้น ผู้ฟ้องคดี ก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทำการประมูลจ้าง และจะต้อง แจ้งให้ผู้ชนะการเสนอราคามาทำสัญญาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว โดยไม่อาจอ้างเหตุข้างต้น มาทำให้วันยื่นราคาสุดท้ายต้องขยายออกไปได้เช่นกัน และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า วันยื่นราคา สุดท้าย คือ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งจะครบกำหนดยื่นราคา ๖๐ วัน ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปทำสัญญารับจ้างก่อสร้าง จึงเป็นการแจ้งให้ไปทำสัญญาภายหลังจากครบกำหนดยื่นราคา ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตอบปฏิเสธการเข้าทำสัญญารับจ้างโดยอ้างเหตุผลล่วงหน้ากำหนดยื่นราคา จึงเป็นการใช้สิทธิ โดยชอบตามเอกสารประมูลจ้าง และมีได้เป็นการกระทำผิดสัญญาแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในส่วนของหลักประกันของจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาหลักประกันของ ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในหนี้ประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ออกหนังสือค้ำประกันของ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องด้วยเช่นกัน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีต้องไปจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้ทำการก่อสร้างอาคารแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวงเงินค่าจ้างที่สูงขึ้น เป็นจำนวน ๑,๔๔๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา จึงเป็น ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าจ้างที่สูงขึ้น พร้อมดอกเบี้ยตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องคืนหลักประกันของจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนเงินค่าธรรมเนียมธนาคารร้อยละ ๒.๕ ต่อปี ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่มขึ้นหลังจากหนังสือ ค้ำประกันของสิ้นผลบังคับ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้รับเงินหลักประกันของคืน เงินค่าธรรมเนียมธนาคารในอัตราร้อยละ ๒.๕ ต่อปีดังกล่าว จึงเป็นความเสียหายที่เป็น ผลโดยตรงจากการที่ผู้ฟ้องคดียึดหลักประกันของไว้ไม่คืนให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อข้อกำหนด ตามหนังสือค้ำประกันระบุว่า หนังสือค้ำประกันมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รับความเสียหายจริงตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายส่วนนี้ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงวันฟ้องคดีในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ รวมเป็นเวลา ๑๙๒ วัน เป็นเงินจำนวน ๙,๓๗๓.๔๙ บาท และตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ จนถึงวันชำระหนี้ เสร็จสิ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้อุทธรณ์ ศาลจึงไม่อาจพิพากษา



เกินกว่าที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดได้ พิพากษาให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนหลักประกันของจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท พร้อมชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกจำนวน ๙,๓๐๕.๗๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเสียหายเป็นเงินค่าธรรมเนียมธนาคารของเงินหลักประกันของจำนวน ๗๑๒,๗๗๖ บาท ในอัตราร้อยละ ๒.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนถึงวันชำระหนี้ตามคำพิพากษาเสร็จสิ้น ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๙-๙๕๐/๒๕๕๙)

๖. หลักประกันของ

๖.๑ กรณียึดหลักประกันของเนื่องจากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

ในการเดินทางมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ วิทยุชนเช่นผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาทั้งสองรายชอบที่จะถือหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้มีสิทธิเสนอราคามอบให้แก่ตนมาด้วยตนเอง ทั้งนี้ เมื่อว่ามีกรณีที่ผู้แทนคนใดคนหนึ่งประสบอุปสรรคจนไม่อาจเดินทางมาถึงสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลาลงทะเบียน การที่ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ดำเนินการดังกล่าว กลับให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงคนเดียวเป็นผู้ถือหนังสือมอบอำนาจทั้งสองฉบับไว้กับตน เป็นเหตุให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาอีกรายหนึ่งซึ่งมิได้ถือหนังสือมอบอำนาจฉบับของตนไว้ แม้จะมาถึงสถานที่เสนอราคาก่อนกำหนดเวลาลงทะเบียน แต่ก็ไม่สามารถลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ และปรากฏว่าผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอการารายที่ถือหนังสือมอบอำนาจทั้งสองฉบับไว้เดินทางมายังสถานที่เสนอราคาเมื่อพ้นกำหนดเวลาลงทะเบียนแล้ว เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุบนเส้นทางที่ใช้เดินทางมายังสถานที่เสนอราคา กรณีย่อมถือไม่ได้ว่าการที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุการณ์อื่นใดที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ต้องรับผิดชอบ หากแต่เป็นกรณีที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาทั้งสองคนเอง หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาได้รับแล้วเห็นว่า การที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๙๕ ความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาได้รับคงไม่สูงเท่ากับเบี่ยงปรับเต็มจำนวนตามหลักประกันของซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของราคาเริ่มต้นการประกวดราคา ทั้งผู้เสนอราคาและผู้แทนไม่อาจลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ก็มีได้จึงใจไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคา ดังนั้นจึงเห็นควรลดเบี่ยงปรับจำนวนดังกล่าวลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี่ยงปรับทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ชื่อ TELEPROTECTION EQUIPMENT WITH ACCESSORIES โดยกำหนดราคาสูงสุดของการประกวดราคาดังกล่าวจำนวน ๑๕,๔๒๐,๐๐๐ บาท และกำหนดให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเบื้องต้นให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาดำเนินการลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตั้งแต่วันที่ ๑๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา ปรากฏว่าในวันเสนอราคา มีผู้มาลงทะเบียนจำนวน ๒ ราย ส่วนบริษัท ย. (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนตามกำหนดเวลาดังกล่าว คณะกรรมการประกวดราคาจึงประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา และแจ้งผู้แทนของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีต้องถูกยึดหลักประกันของเนื่องจากไม่มาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีถึงสาเหตุที่ไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ว่า เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ คน เข้าสู่กระบวนการเสนอราคา คือ นาย ว. และนางสาว อ. แต่ปรากฏว่า นาย ว. ซึ่งเดินทางไปถึงสถานที่เสนอราคาตั้งแต่วันที่ ๙.๓๐ นาฬิกา ไม่สามารถลงทะเบียนได้เนื่องจากต้นฉบับของหนังสือมอบอำนาจและแบบแจ้งชื่อผู้แทนของผู้ฟ้องคดีอยู่ที่นางสาว อ. ซึ่งเกิดเหตุสุดวิสัยในระหว่างการเดินทางไปเสนอราคา โดยเวลาประมาณ ๘ นาฬิกาของวันเสนอราคา ได้เกิดอุบัติเหตุรถยนต์ชนกันบนทางพิเศษ กีดขวางการจราจรหลายช่องทาง สภาพการจราจรติดขัด เป็นเหตุให้นางสาว อ. เดินทางมาถึงสถานที่เสนอราคาในเวลา ๑๐.๕๐ นาฬิกา ซึ่งล่วงเลยกำหนดการลงทะเบียนแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนาผิดสัญญาแต่อย่างใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีผิดเงื่อนไขตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ขอให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามหลักประกันของให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งยึดหลักประกันของดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งแจ้งว่าธนาคารผู้ค้ำประกันได้ชำระเงิน



ตามสัญญาค้ำประกัน (หลักประกันของ) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้นาย ว. และนางสาว อ. เป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาที่พักพิพาท โดยทำหนังสือมอบอำนาจแยกออกเป็น ๒ ฉบับ โดยให้แต่ละคนมีอำนาจผูกพัน ติดต่อกัน ปฏิบัติชี้แจง และรับทราบคำสั่งทั้งปวงจากผู้ถูกฟ้องคดี แทนผู้ฟ้องคดี ตามที่ทางราชการแจ้งมาเกี่ยวกับเรื่องนี้ และผู้ฟ้องคดียินดีผูกพันและให้สัตยาบันแก่กิจการต่าง ๆ ที่แต่ละคนได้ปฏิบัติไปโดยชอบภายในขอบเขตหนังสือมอบอำนาจ ให้ถือเสมือนผู้ฟ้องคดีได้กระทำด้วยตนเอง ดังนั้น ในการเดินทางมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาและกระทำการในกระบวนการเสนอราคา วิทยุชนเช่นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ชอบที่จะถือหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบให้แก่ตนมาด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อว่าหากนาย ว. หรือนางสาว อ. คนใดคนหนึ่งประสบอุปสรรคในการเดินทางจนเป็นเหตุให้ไม่อาจเดินทางมาถึงที่ทำการของสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา คนที่เดินทางมาถึงสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลาจะสามารถแสดงหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้แก่ตนเป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาต่อเจ้าหน้าที่เพื่อลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ แต่ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนหาได้ทำเช่นนั้นไม่ โดยนาย ว. กลับมอบให้นางสาว อ. ถือหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้ตนเป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคามาสถานที่เสนอราคาพร้อมกับหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้นางสาว อ. เป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา เป็นเหตุให้นาย ว. ซึ่งเดินทางมาถึงสถานที่เสนอราคาตั้งแต่ก่อนกำหนดเวลาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาถึง ๓๐ นาที ไม่อาจลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามเวลาที่กำหนดได้ จำต้องรอให้นางสาว อ. มาถึงสถานที่เสนอราคาเสียก่อน แต่ปรากฏว่านางสาว อ. ไม่อาจเดินทางมาถึงสถานที่เสนอราคาได้ทันกำหนดเวลาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา เนื่องจากได้เกิดอุบัติเหตุบนเส้นทางที่นางสาว อ. ใช้เดินทางมาสถานที่เสนอราคา เป็นเหตุให้การจราจรติดขัดเป็นเวลานานกว่า ๑ ชั่วโมง ทั้งนาย ว. และนางสาว อ. จึงไม่อาจลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามเวลาที่กำหนดได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดหาได้เกิดจากอุบัติเหตุบนเส้นทางที่นางสาว อ. ใช้เดินทางมาสถานที่เสนอราคาโดยตรงไม่ หากแต่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนาย ว. ที่ไม่ได้ถือหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้ตนเป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคามาสถานที่เสนอราคาด้วยตนเองดังเช่นที่วิทยุชนพึงกระทำ กลับมอบให้นางสาว อ.

ถือหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้ตนเป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา มาสถานที่เสนอราคา พร้อมกับหนังสือมอบอำนาจฉบับที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้นางสาว อ. เป็นผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือเหตุการณ์อื่นใดอันผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ยึดหนังสือค้ำประกันของธนาคารที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นหลักประกันของประกวดราคา และเรียกให้ ธนาคารผู้ค้ำประกันนำเงินจำนวนตามหนังสือค้ำประกันดังกล่าวมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเบี่ยงปรับได้โดยชอบ

อย่างไรก็ตาม หนังสือค้ำประกันจำนวน ๑,๕๕๒,๐๐๐ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีมอบให้ ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันของประกวดราคาที่พิพาทนั้น คิดเป็นจำนวนเงินร้อยละ ๑๐ ของราคาเริ่มต้นการประกวดราคาที่กำหนดไว้ ๑๕,๕๒๐,๐๐๐ บาท เมื่อการประกวดราคาครั้งนี้ ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาเป็นเงินจำนวน ๑๑,๘๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ ๒๒.๙๕ ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยได้ LOG IN เข้าสู่ระบบและเสนอราคา แต่ผู้แทนของผู้ฟ้องคดี ก็ยังไม่เสนอราคาต่ำกว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดได้เสนอไว้มากนัก ความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับความจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด จึงไม่มากนัก อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเองก็ได้ตั้งใจไม่ส่งผู้เข้าร่วมกระบวนการ เสนอราคา จึงเห็นได้ว่าเบี่ยงปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีริบไว้ นั้นสูงเกินส่วน เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสีย ของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้นแล้ว สมควรลดเบี่ยงปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีลงโดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี่ยงปรับ ทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระเบี่ยงปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๐๘,๔๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะต้องคืนเบี่ยงปรับส่วนที่ริบไว้เกินกว่าจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และโดยที่การยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิตามข้อตกลง ในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อศาลพิพากษาลดเบี่ยงปรับลงตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง^{๓๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเบี่ยงปรับบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับ ดอกเบี้ยจากเงินเบี่ยงปรับที่ได้รับคืนนั้น

^{๓๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี่ยงปรับที่ริบนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควร เพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี่ยงปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป



สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนั้น โดยที่เบี้ยปรับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นหนี้ที่มีได้กำหนดระยะเวลาอันพึงชำระหนี้แก่กันได้ตามวันแห่งปฏิทินหรืออาจคำนวณนับได้โดยปฏิทิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระเบี้ยปรับดังกล่าวได้โดยพลัน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับแล้ว ผู้ฟ้องคดียังไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีย่อมได้ชื่อว่าผิดนัดตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้หนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๓ วรรคแรก^{๓๓} ประกอบกับมาตรา ๒๐๔^{๓๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๓ แจ้งการยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี โดยขอให้นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่ได้รับหนังสือ แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่ก็อาจอนุมานได้จากการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ ขออุทธรณ์การยึดหลักประกันของต่อผู้ว่าการของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นอย่างช้า เมื่อครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคือ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชื่อว่าผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และต้องชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันดังกล่าวจนถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ อันเป็นวันก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับชำระเงินจากธนาคารผู้ค้ำประกัน คิดเป็นดอกเบี้ยทั้งสิ้นจำนวน ๑๐,๗๗๒.๘๗ บาท

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเบี้ยปรับที่รับไว้จำนวน ๑,๒๒๒,๘๒๗.๑๓ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๕๙)

^{๓๓-๓๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๓ ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนี้หนี้มีได้กำหนดลงไว้หรือจะอนุมานจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ไม่ได้ไซ้ร้ ท่านว่าเจ้าหนี้อย่อมจะเรียกให้ชำระหนี้ได้โดยพลัน และฝ่ายลูกหนี้ก็ย่อมจะชำระหนี้ของตนได้โดยพลันดุจกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วและภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้อย่างไม่ชำระหนี้ไซ้ร้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ร้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมีพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ไซ้ร้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว



กรณีที่รถยนต์ของตัวแทนผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ใช้ในการเดินทางไปเสนอราคา เกิดเครื่องยนต์ชำรุดเสียหาย ลูกสูบติด หม้อน้ำแห้ง เป็นเหตุให้ไม่สามารถเดินทางไปเสนอราคาได้ภายในกำหนดเวลาลงทะเบียน ถือเป็นเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้กับยานพาหนะที่ใช้กำลังเครื่องจักรกลในการขับเคลื่อนและต้องเดินทางระยะไกล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือตัวแทนมิได้มีความระมัดระวังในการตรวจสอบสภาพรถยนต์ก่อนนำรถออกใช้งาน อันถือเป็นความผิดของผู้มีสิทธิเสนอราคาเอง มิใช่เหตุสุดวิสัย หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๒๖.๔๗ และไม่ปรากฏหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้เสนอการรายใดเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม และแม้ผู้มีสิทธิเสนอราคา ซึ่งถูกริบหลักประกันของดังกล่าวจะไม่ได้เข้าร่วมเสนอราคาครั้งที่พิพาทก็ตาม ก็มิได้เป็นเหตุให้การประมูลต้องล้มเลิกไปหรือไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ อีกทั้งความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาได้รับเนื่องจากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด มีไม่มากนัก เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายมิใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้ว สมควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้มีสิทธิเสนอราคาโดยให้ชำระเบี้ยปรับเพียงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนเบี้ยปรับที่รับไว้ทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

ตำรวจภูธรจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจภูธรโพหนอง จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน ๑ หลัง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดให้มีการยื่นเอกสารการเสนอราคาในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. (ผู้ฟ้องคดี) ได้มอบอำนาจให้นาง ก. ผู้ช่วยผู้จัดการเป็นตัวแทนในการยื่นเอกสารการเสนอราคาพร้อมกับยื่นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร จำนวนเงิน ๘๕๐,๐๐๐ บาท เป็นหลักประกันของ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประธานคณะกรรมการประกวดราคาได้มีหนังสือถึงผู้มีสิทธิเสนอการรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งกำหนดนัดหมายการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สาขาร้อยเอ็ด โดยกำหนดให้การลงทะเบียนเริ่มตั้งแต่เวลา ๑๐.๑๕ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๐.๔๕ นาฬิกา



รวมเวลา ๓๐ นาที ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องแจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาให้กรรมการตรวจสอบก่อนการลงทะเบียน โดยหนังสือดังกล่าวได้มีหมายเหตุกำหนดให้ต้องมาให้ทันการลงทะเบียน มิฉะนั้น จะถูกยึดหลักประกันของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งนาย อ. เป็นตัวแทนมาลงทะเบียนเข้าเสนอราคา แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงวันเสนอราคามีผู้ไปลงทะเบียนจำนวน ๓๗ ราย จากผู้ยื่นซองเสนอราคาทั้งหมด ๔๐ ราย ซึ่งผู้แทนของผู้ฟ้องคดีเป็นหนึ่งในสามรายของผู้ที่ไม่ทันกำหนดเวลาลงทะเบียน เนื่องจากในระหว่างการเดินทาง เครื่องยนต์เกิดการชำรุดเสียหาย ไม่สามารถแก้ไขได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงรีบหลักประกันของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งรับหลักประกันของดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดร้อยเอ็ด โดยเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไปลงทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเป็นเหตุสุดวิสัย ผู้ฟ้องคดีได้เตรียมความพร้อมและมีเจตนาที่จะเข้าเสนอราคา และมีได้มีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด แต่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดร้อยเอ็ดพิจารณาแล้วยืนยันตามผลการพิจารณาเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือลดค่าปรับอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถไปลงทะเบียนได้ทันด้วยเหตุสุดวิสัย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกาศประกวดราคาที่พิพาท รวมทั้งหนังสือแสดงเงื่อนไขการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ มิได้กำหนดข้อยกเว้นการรับหลักประกันของเนื่องจากกรณีมีเหตุสุดวิสัยไว้ แต่ตามมาตรา ๘^{๓๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดให้ “เหตุสุดวิสัย” ต้องเป็นเหตุที่มีได้เกิดขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีหรือตัวแทนของผู้ฟ้องคดีที่จะเดินทางไปเสนอราคา เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น และต้องเป็นเหตุที่ไม่สามารถป้องกันได้แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการลงทะเบียนเข้าเสนอราคาที่พิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องวางแผนการเดินทางเพื่อมาให้ทันลงทะเบียนเข้าเสนอราคา โดยจะต้องเผื่อเวลาไว้สำหรับกรณีเกิดอุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดในระหว่างการเดินทางด้วย ดังนั้น เมื่อกรณีที่รถยนต์ของตัวแทนผู้ฟ้องคดีที่ใช้ในการเดินทาง

^{๓๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘ คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น



ไปเสนอราคาเกิดเครื่องยนต์ชำรุดเสียหาย ลูกสูบติด เป็นเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้กับยานพาหนะที่ใช้กำลังเครื่องจักรกลในการขับเคลื่อนและต้องเดินทางในระยะไกล อีกทั้งในสำเนาบิลเงินสดของอู่ซ่อมรถยนต์ระบุว่า เครื่องยนต์ขัดข้อง หม้อน้ำแห้ง ลูกสูบติด แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีหรือตัวแทนมิได้มีการระมัดระวังตรวจสอบสภาพรถยนต์ให้ดีก่อนนำออกใช้งาน ซึ่งถือเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีเอง เพราะหากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร ก็สามารถป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเช่นนั้นได้ กรณีจึงมิใช่เหตุสุดวิสัยดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง นอกจากนี้ หนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าเสนอราคาได้ถึง ๓ คน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นกับผู้แทนคนใดคนหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แต่งตั้งผู้แทนอื่นอีกเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าเป็นเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๘๕๐,๐๐๐ บาท

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการเสนอราคาที่พิพาท ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเป็นจำนวนถึง ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๔๗ และไม่ปรากฏหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้เสนอราคารายใดเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือมีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม และแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าร่วมเสนอราคาครั้งดังกล่าว ก็มิได้เป็นเหตุให้การประมูลต้องล้มเลิกไปหรือไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ และหากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ก็คงได้รับความเสียหายไม่มากนัก จึงเห็นได้ว่า เบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีริบไว้สูงเกินส่วน เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายไม่ชี้แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้ว สมควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับร้อยละ ๕๐ ของจำนวนเบี้ยปรับที่ริบไว้ทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๒๕,๐๐๐ บาท แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารผู้ค้ำประกันได้ชำระเงินจำนวน ๘๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินส่วนที่ริบไปเกินจำนวนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๒๕,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ยึดตามหลักประกันซองแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๒๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๒๘/๒๕๕๙)



๖.๒ กรณียึดหลักประกันของเนื่องจากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ได้ LOG IN เข้าสู่ระบบการประมูลภายในเวลาที่กำหนด

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดการประมูลใช้สิทธิตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (สัญญา ๓ ฝ่าย) ยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ LOG IN เข้าสู่ระบบการประมูลภายใน ๑๕ นาทีแรก อันเป็นการผิดเงื่อนไขตามสัญญา ๓ ฝ่าย กรณีดังกล่าวแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีเจตนาที่จะไม่ LOG IN แต่เกิดปัญหาระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ฟ้องคดีขัดข้องกะทันหันก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหลักเกณฑ์การเสนอราคาทางโทรสารกรณีขาดการเชื่อมต่อกับระบบประมูลจากผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์แล้วก่อนวันทำการประมูล ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมต้องผูกพันที่จะดำเนินการตามรายละเอียดและวิธีการดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยผ่านการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาก่อน ย่อมต้องรู้หรือควรรู้ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอราคาในการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว โดยหากมีข้อสงสัยก็สามารถสอบถามไปยังผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ก่อนการประมูลได้ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ LOG IN เข้าสู่ระบบการประมูล และมีได้แจ้งให้ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ทำการเสนอราคาแทน จึงเป็นความบกพร่องและประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีเอง หน่วยงานทางปกครองผู้จัดการประมูลจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ก่อสร้างอาคารเรียนและปรับปรุงภูมิทัศน์ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดไทรย์ โดยกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของเป็นจำนวนเงิน ๕๐๘,๕๑๕ บาท พร้อมกับการยื่นเอกสารประมูลจ้าง ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. (ผู้ฟ้องคดี) ได้ซื้อและยื่นเอกสารประมูลจ้างตามประกาศดังกล่าว พร้อมกับวางหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารวงเงินค้ำประกัน ๕๐๘,๕๑๕ บาท ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้กำหนดให้มีการเสนอราคาประมูลในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เวลา ๑๐ นาฬิกา ถึง ๑๑ นาฬิกา ณ สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยใช้วิธีประมูลแบบปิดราคา และกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอราคาอย่างน้อย ๑ ครั้ง ภายในระยะเวลา ๑๕ นาทีแรก มิฉะนั้น จะถูกตัดออกจากระบบ ปรากฏว่าในวันและเวลาเสนอราคาประมูล ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการ LOG IN เข้าสู่ระบบ

การประมูลและเสนอราคาภายใน ๑๕ นาทีแรก ระบบประมูลจึงตัดผู้ฟ้องคดีออกจากการเสนอราคา โดยอัตโนมัติ และการเสนอราคาได้ดำเนินการต่อไปจนได้ผู้ชนะการประมูล ในวันเดียวกันผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อชี้แจงเหตุที่ไม่สามารถ LOG IN เข้าสู่ระบบการประมูลได้ว่าเป็นเพราะระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ฟ้องคดีเกิดขัดข้องกระทันหัน จึงขอให้พิจารณายกเว้นการยึดหลักประกันซอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ขาดการเชื่อมต่อกับระบบประมูล ผู้ฟ้องคดีสามารถเสนอราคาทางโทรสารเพื่อให้ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์เสนอราคาแทนได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงถือว่าสละสิทธิในการ LOG IN เข้าสู่ระบบ และไม่มีสิทธิได้รับหลักประกันซองคืน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งยึดหลักประกันซองดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกเทศมนตรีเมืองสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จังหวัดสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันคืนหลักประกันซองหรือคืนเงินจำนวน ๕๐๘,๕๑๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้เอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่พิพาทจะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้เสนอราคาทางโทรสารกรณีขาดการเชื่อมต่อกับระบบประมูลไว้ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท บ. ในฐานะผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้ส่งเอกสารชี้แจงรายละเอียดและวิธีการเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งแบบฟอร์มการเสนอราคา กรณีขาดการเชื่อมต่อกับระบบประมูลต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบรายละเอียดและวิธีการเสนอราคาดังกล่าวแล้วโดยการตอบรับทางโทรสารไปยังผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบรายละเอียดและวิธีการเสนอราคา รวมถึงการเสนอราคาทางโทรสารดังกล่าวก่อนการเสนอราคาแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องผูกพันที่จะดำเนินการตามรายละเอียดและวิธีการที่ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้แจ้งไว้ ประกอบกับในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งยึดหลักประกันซองตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่ามีผู้ฟ้องคดีเคยผ่านการประมูลด้วยอิเล็กทรอนิกส์มาก่อนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมรู้หรือควรรู้ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอราคาในการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว โดยหากมีข้อสงสัยก็สามารถสอบถามไปยังผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ก่อนการประมูลได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ LOG IN เข้าสู่ระบบการประมูล และมีได้แจ้งให้ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ทำการเสนอราคาแทน ย่อมถือได้ว่าเป็นความบกพร่องและประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่มีเหตุพ้องผันการยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๑ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารเป็นเงิน ๕๐๘,๕๑๕ บาท

อย่างไรก็ตาม โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระเงินค่าปรับจำนวน ๒๕๔,๒๕๗.๕๐ บาท จากผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาในส่วนนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไว้แล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระเงินค่าปรับจำนวน ๒๕๔,๒๕๗.๕๐ บาท จากผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๙๔/๒๕๕๘)

๖.๓ กรณียึดหลักประกันของเนื่องจากผู้มีสิทธิเสนอราคาเสนอราคาเริ่มต้น การประมูลสูงกว่าราคากลาง

เมื่อประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารประมูลจ้าง กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องเสนอราคาเริ่มต้นที่ราคากลาง การที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาซึ่งได้ลงนามในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (สัญญา ๓ ฝ่าย) ซึ่งเป็นการรับทราบและยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามประกาศประมูลจ้างทุกประการ เสนอราคาเริ่มต้นสูงกว่าราคากลาง ที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประมูลกำหนด จึงเป็นการปฏิบัติผิดเงื่อนไข การประมูล และเป็นการผิดสัญญา ๓ ฝ่ายดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประมูลจึงมีสิทธิริบหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคา

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลสมอแข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลสมอแข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จ้างก่อสร้าง อาคารสำนักงานใหม่ ๓ ชั้น โดยมีผู้ผ่านการคัดเลือกและมีสิทธิเข้าประมูลงานดังกล่าวจำนวน ๔ ราย รวมทั้งบริษัท ท. (ผู้ฟ้องคดี) ปรากฏว่าในวันประมูล ผู้ฟ้องคดีได้ทำการ LOG IN เข้าสู่ระบบ และเสนอราคาจำนวน ๑๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่โปรแกรมของบริษัทผู้ให้บริการตลาดกลาง

ทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่รับการเสนอราคา เนื่องจากขัดต่อข้อกำหนดตามประกาศประมูลจ้าง ซึ่งกำหนดให้เสนอราคาเริ่มต้นที่ราคากลาง คือ ราคา ๑๑,๐๓๒,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้แจ้ง ยืนยันราคาดังกล่าวเป็นราคาครั้งสุดท้ายต่อคณะกรรมการที่ประจำอยู่ที่ห้องสังเกตการณ์ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาการเสนอราคาว่าตนไม่ได้รับการพิจารณา จึงมีหนังสือ ขอคืนเงินหลักประกันซองจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือแจ้งการยึด หลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการประมูลตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินหลักประกันซองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ประกาศประมูลจ้างที่พิพาทและเอกสารแนบท้ายประกาศประมูลจ้างดังกล่าว มีข้อกำหนดให้ผู้เสนอราคาซึ่งได้ยื่นเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้ว ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยต้องเสนอราคาเริ่มต้น ที่ราคากลางของโครงการ หากผู้เสนอราคามีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว จะต้องถูกริบ หลักประกันซองทันที ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทำการ LOG IN เพื่อเข้าสู่ กระบวนการเสนอราคา โดยเสนอราคาจำนวน ๑๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคากลาง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดไว้ที่จำนวน ๑๑,๐๓๒,๐๐๐ บาท ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนด ราคากลางดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนทั้งในประกาศประมูลจ้างและเอกสารประมูลจ้าง ประกอบกับ ตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (สัญญา ๓ ฝ่าย) ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อรับทราบและยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อความและเงื่อนไข ที่กำหนดตามประกาศประมูลจ้างทุกประการ การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาประมูลจ้างสูงกว่าราคากลาง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด จึงเป็นการปฏิบัติผิดเงื่อนไขในเอกสารประมูลจ้าง และถือเป็น ฝ่ายผิดสัญญาจะเข้าร่วมประมูลงานจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิริบหลักประกันซองจำนวน ๕๕๑,๖๐๐ บาท ของผู้ฟ้องคดีได้ และเมื่อไม่ปรากฏ พฤติการณ์ใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดหลักประกันซองไว้สูงเกินส่วน จึงไม่มีเหตุที่จะงดการเรียกเก็บหลักประกันซองหรือลดวงเงินหลักประกันซองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๕๙)



๖.๔ กรณียึดหลักประกันของเนื่องจากผู้มีสิทธิเสนอราคา LOG IN แล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคา หรือทำการเสนอราคาเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนด

กรณีที่สัญญาซื้อขายกำหนดว่า เมื่อ LOG IN แล้ว ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยไม่เสนอราคาสูงกว่าหรือเท่ากับราคาเริ่มต้นการประมูลนั้น เมื่อตีความข้อสัญญาดังกล่าวไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วยแล้ว ย่อมหมายความว่า เมื่อ LOG IN แล้ว จะต้องเสนอราคาภายในระยะเวลาการเสนอราคาที่กำหนดด้วย ดังนั้น กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้เสนอราคาเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการเสนอราคาแล้ว แม้จะอ้างว่าความล่าช้าในการเสนอราคาดังกล่าวเกิดจากความผิดปกติของอุปกรณ์หรือระบบการเสนอราคา แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนจะ LOG IN เข้าสู่ระบบและทำการเสนอราคานั้น ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ทำการทดสอบระบบแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ทราบว่ามีปัญหาขัดข้องแต่อย่างใด กรณีจึงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผลการทดสอบระบบไม่มีปัญหาขัดข้องแต่ประการใด จึงถือได้ว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาประพฤติผิดสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาได้รับแล้วเห็นว่า การที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๔๐๖๔ ความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคาได้รับคงไม่สูงเท่ากับเบี่ยงปรับเต็มจำนวนตามหลักประกันของ ดังนั้น จึงเห็นควรลดเบี่ยงปรับจำนวนดังกล่าวลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี่ยงปรับทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยกรมยุทธโยธาทหารบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ งานก่อสร้างอาคารพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกตามโครงการย้ายกองพันสรรพาวุธซ่อมบำรุงเขตหลังเข้าที่ตั้งประจำถาวร จังหวัดสระบุรี โดยได้ประกาศผลการพิจารณาผู้ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาจำนวน ๑๘ ราย รวมทั้งบริษัท จ. (ผู้ฟ้องคดี) ปรากฏว่าในวันเสนอราคา ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทำการเสนอราคาเมื่อพ้นระยะเวลาเสนอราคาแล้ว โดยอ้างว่าราคาที่เสนอไปไม่ปรากฏที่หน้าจอคอมพิวเตอร์ ซึ่งได้พยายามเสนอราคาซ้ำอีกหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถเสนอราคาได้ จึงได้แจ้งเหตุดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการประกวดราคาและเจ้าหน้าที่ของบริษัท น.



ซึ่งเป็นผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ แต่เจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมา บริษัท น. มีหนังสือชี้แจงต่อประธานคณะกรรมการประกวดราคาว่า จากการตรวจสอบ ไม่พบความผิดปกติใด ๆ ของระบบและเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ค้าทั้ง ๑๘ ราย ในระหว่างการประมูลจนกระทั่งหมดเวลาการประมูล และพบว่าผู้แทนของผู้ฟ้องคดีเสนอราคา เมื่อหมดเวลาการประมูลแล้ว จึงไม่สามารถเสนอราคาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งการยึดหลักประกันของกรณีไม่เสนอราคาไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งยึดหลักประกันของดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งยืนยันการยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันชำระเงินตามหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันของ) ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันของ) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่จะ LOG IN เข้าสู่ระบบและทำการเสนอราคานั้น ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ทำการทดสอบระบบแล้วเป็นเวลา ๑๕ นาที ซึ่งหากผลการทดสอบพบว่าระบบมีปัญหาขัดข้องประการใด ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของบริษัท น. ทราบเพื่อทำการแก้ไข แต่ไม่ปรากฏว่าผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความข้อนี้ให้เจ้าหน้าที่ของบริษัท น. ทราบ กรณีจึงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผลการทดสอบระบบไม่มีปัญหาขัดข้องแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจเชื่อได้ตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่า ระบบมีปัญหาขัดข้องหรือผิดปกติในระหว่างเวลาทำการเสนอราคา แล้วกลับมาเป็นปกติภายหลังล่วงพ้นระยะเวลาการเสนอราคา โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของบริษัท น. เข้าไปแก้ไขปัญหาคัดข้องหรือความผิดปกติของระบบ ดังนั้น เมื่อผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสนอราคาภายในระยะเวลาที่กำหนดในแบบแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องไม่ถอนตัวจากการประกวดราคา และเมื่อได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้ว จะต้องเข้าร่วมเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา และเมื่อตีความสัญญาข้อที่ว่า เมื่อ LOG IN แล้ว จะต้องเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยไม่เสนอราคาสูงกว่าหรือเท่ากับราคาเริ่มต้นการประมูลไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วยแล้ว ย่อมหมายความว่า เมื่อ LOG IN แล้ว จะต้องเสนอราคาภายในระยะเวลาการเสนอราคาที่กำหนดด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารจำนวนเงิน ๔,๘๐๔,๓๐๐ บาท ของผู้ฟ้องคดีได้



อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประกวดราคาครั้งนี้ ผู้เสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเป็นเงินจำนวน ๑๗,๖๘๖,๐๐๐ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๔๐๖๔ และเชื่อได้ว่าหากผู้ฟ้องคดีได้เสนอราคาภายในระยะเวลาการเสนอราคาที่กำหนด และปฏิบัติตามเงื่อนไขการเสนอราคาจ้างโดยถูกต้องครบถ้วนเหมือนดังเช่นผู้มีสิทธิเสนอการรายอื่น ผู้ฟ้องคดี ก็คงเสนอราคาไม่ต่ำกว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอมากนัก ดังนั้น ความเสียหายทั้งที่อาจคำนวณเป็นเงินได้และความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ คงไม่สูงเท่ากับเบี้ยปรับจำนวน ๔,๘๐๔,๓๐๐ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเอาจากผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า เบี้ยปรับดังกล่าวเป็นจำนวนที่สูงเกินส่วน และเมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดเบี้ยปรับที่มุ่งหมายจะให้เป็นที่บทกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาไม่ชำระหนี้ และการกำหนดค่าเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาไม่ชำระหนี้ดังกล่าวไว้เป็นการล่วงหน้า ประกอบกับทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นลดเบี้ยปรับลงโดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี้ยปรับทั้งหมด เป็นเงินจำนวน ๙๖๐,๘๖๐ บาท นั้น เป็นจำนวนพอสมควรแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยที่เบี้ยปรับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหนี้ที่มีได้กำหนดระยะเวลาอันพึงชำระหนี้แก่กันไว้ตามวันแห่งปฏิทินหรืออาจคำนวณนับได้โดยปฏิทิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระเบี้ยปรับดังกล่าวได้โดยพลัน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีย่อมได้ชื่อว่าผิดนัดตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งการยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่ก็อาจอนุมานได้จากการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ขออุทธรณ์ การยึดหลักประกันของต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นอย่างช้า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เสร็จสิ้นภายในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชื่อว่าผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ และต้องชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันดังกล่าว จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ซึ่งการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญา ค้ำประกันจำนวน ๙๖๐,๘๖๐ บาท ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นับว่าเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกันจำนวน

๘๖๐,๘๖๐ บาท ครบถ้วนแล้ว โดยให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๐/๒๕๕๙)

แม้กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาทำการ LOG IN เข้าสู่ระบบแล้ว แต่ไม่สามารถเสนอราคาได้ จะเกิดจากการที่บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ประสบปัญหาการเชื่อมต่อในระบบสัญญาณกับผู้เข้าร่วมประมูลก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาดังกล่าวได้แจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์และคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทราบถึงเหตุขัดข้องที่เกิดขึ้นก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการประมูลตามที่ประกาศประมูลจ้าง และหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กำหนด จึงเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง ดังกล่าว และเมื่อกรณีที่เกิดขึ้นล้วนเป็นเหตุที่สามารถป้องกันและคาดหมายได้ล่วงหน้า จึงมิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะเป็นข้อยกเว้นให้หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประมูลไม่มีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการของผู้มีสิทธิเสนอราคาแล้วเห็นว่าไม่มีพฤติกรรมใดที่อาจถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือหรือสมยอมราคากันกับผู้เสนอราคา รายอื่น หรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดจากการเข้าร่วมประมูล แต่สาเหตุที่ถูกยึดหลักประกันซองเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถทำการเสนอราคาแทนให้ได้ทันก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการประมูล กรณีดังกล่าวจึงไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้มีสิทธิเสนอราคา หรือเป็นกรณีที่อยู่ในขอบเขตที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องรับผิดชอบโดยตรง ประกอบกับผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางคิดเป็นร้อยละ ๐.๑๔ ความเสียหายที่เกิดแก่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประมูลจึงมีไม่มากนัก เบี้ยปรับเต็มจำนวนตามหลักประกันซองจึงเป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน สมควรลดเบี้ยปรับดังกล่าวลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี้ยปรับทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลนครสมุทรปราการโดยนายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประมูลจ้างงานก่อสร้างอาคารพัสดุบริเวณเรือนเพาะชำกองช่างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดให้ดำเนินการประมูลในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๑.๐๐ นาฬิกา และมอบหมายให้บริษัท อ. เป็นบริษัทตลาดกลางในการประมูล ปรากฏว่ามีผู้ยื่นเสนอราคาจำนวน ๑๘ ราย รวมทั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. (ผู้ฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันของธนาคารจำนวน ๓๕๗,๐๐๐ บาท วางเป็นหลักประกันซองในการประมูล



พร้อมทั้งได้ทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (เงื่อนไขการซื้อการจ้าง ๓ ฝ่าย) ให้ไว้แก่เทศบาลนครสมุทรปราการด้วย ปรากฏว่าภายหลังการประมูลเสร็จสิ้น บริษัท อ. ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้มีหนังสือแจ้งสรุปผลการประมูลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ในจำนวนผู้เข้าร่วมการประมูล ๑๘ ราย มีผู้เข้าร่วมเสนอราคา ๑๕ ราย และผู้ไม่เสนอราคา ๓ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี โดยรายชื่อของผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏข้อมูลว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่ระบบในเวลา ๑๐:๕๖:๕๐ นาฬิกา แต่ไม่ได้เสนอราคา หลังจากนั้น บริษัท อ. ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ก็ได้ขอใช้ช่องทางสำรองมาที่บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ในเวลา ๑๐.๕๕ นาฬิกา โดยเสนอราคา ๗,๑๓๙,๕๐๐ บาท ซึ่งบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์สามารถทำการ LOG IN แทนให้ได้ทันแต่ไม่สามารถเสนอราคาแทนให้ได้ทันภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ประสบปัญหาการเชื่อมต่อในระบบสัญญาณกับผู้เข้าร่วมประมูลในช่วงการขยายเวลาต่อของงานประมูลของสำนักงานเทศบาลเมืองโพธาราม ซึ่งเป็นงานที่ทำการประมูลก่อนเวลาของสำนักงานเทศบาลนครสมุทรปราการ และในช่วงของการขยายเวลาการประมูลดังกล่าวมีการประมูลงานของสาขาอื่น ทำให้ Traffic ที่ใช้สำหรับรองรับข้อมูลช้าลง เป็นเหตุให้บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถเสนอราคาแทนผู้ฟ้องคดีได้ทัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งการยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่ระบบแล้ว แต่ไม่ได้ทำการเสนอราคา อันเป็นการผิดเงื่อนไขตามเงื่อนไขการซื้อการจ้าง ๓ ฝ่าย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์การยึดหลักประกันซองดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนหลักประกันซองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ประกาศประมูลจ้างพิพาทและหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ มีข้อกำหนดว่า ผู้เสนอการประมูลที่ไม่ทำการเข้าสู่ระบบหรือเข้าสู่ระบบแล้วไม่เสนอประมูลราคา เทศบาลจะทำการยึดหลักประกันซอง เว้นแต่กรณีมีเหตุสุดวิสัย ผู้เสนอการประมูลจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ และคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อทราบและพิจารณาก่อนระยะเวลาสิ้นสุดการประมูล ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมกระบวนการเสนอราคาและลงนามผูกพันตนตามเงื่อนไขการซื้อการจ้าง ๓ ฝ่าย พร้อมทั้งได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารมอบให้ไว้แก่เทศบาลนครสมุทรปราการ เพื่อเป็นหลักประกันซองในการประมูลครั้งนี้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบและยอมรับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการซื้อการจ้าง ๓ ฝ่าย โดยไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ เงื่อนไขการยึดหลักประกันซองของผู้มีสิทธิเสนอราคาดังกล่าว จึงมีผลบังคับและก่อให้เกิดสิทธิ

และหน้าที่ระหว่างผู้ร่วมลงนามด้วยกันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ณ ที่ทำการของบริษัท ม. แต่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ จึงเสนอราคาผ่านช่องทางสำรองทางโทรสารและได้รับการยืนยันการใช้ช่องทางสำรองดังกล่าว จากเจ้าหน้าที่ของบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับรายงานสรุปผลการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จากบริษัทตลาดกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่ระบบเวลา ๑๐:๕๖:๕๐ นาฬิกา แต่ไม่ได้เสนอราคา โดยก่อนการประมูลสิ้นสุดลงในเวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ และคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทราบถึงเหตุขัดข้องแต่อย่างใด อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานใด ๆ ที่ยืนยันได้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการครบถ้วนตามเงื่อนไขในการซื้อการจ้าง ๓ ฝ่ายแล้ว กรณีจึงต้องถือว่าในวันทำการประมูล เวลา ๑๐:๕๖:๕๐ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่ระบบแต่ไม่ได้เสนอราคา ซึ่งเป็นการเสนอราคา ที่มีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามเอกสารการประมูลและเงื่อนไขการซื้อการจ้าง ๓ ฝ่าย เทศบาลนครสมุทรปราการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้เนื่องจากบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ประสบปัญหาการเชื่อมต่อในระบบสัญญาณกับผู้เข้าร่วมประมูล กรณีดังกล่าว จึงเป็นเหตุสุดวิสัยนั้น เห็นว่า เมื่อกระบวนการเสนอราคาเริ่มขึ้นตั้งแต่เวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา ถ้าหากมีเหตุขัดข้องทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ ผู้ฟ้องคดีสามารถขอใช้ช่องทางสำรองมาที่บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยปฏิบัติตามขั้นตอนและภายในกำหนดระยะเวลาการประมูล ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอใช้ช่องทางสำรองมาที่บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ในเวลา ๑๐.๔๕ นาฬิกาแล้ว ซึ่งบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์สามารถ LOG IN ให้ได้ทันในเวลา ๑๐:๕๖:๕๐ นาฬิกาก็ตาม แต่เมื่อไม่สามารถเสนอราคาแทนให้ได้ทัน เนื่องจากประสบปัญหาการเชื่อมต่อในระบบสัญญาณกับผู้เข้าร่วมประมูล แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์และคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทราบถึงเหตุขัดข้องดังกล่าวก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการประมูล กรณีล้วนเป็นเหตุที่สามารถป้องกันและคาดหมายได้ล่วงหน้า จึงมิใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้ฟ้องคดี จะขอคืนหลักประกันของได้

อย่างไรก็ตาม โดยที่หนังสือคำประกันของธนาคารที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้เป็นหลักประกันของ ถือเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าหากมีการผิดสัญญา อันถือเป็นเบี้ยปรับ ซึ่งหากเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้พยายามปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาแล้ว โดยไม่ปรากฏ



ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมใดที่อาจถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือหรือสมยอมราคากันกับผู้เสนอราคารายอื่นโดยไม่เหมาะสมหรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดจากการเข้าร่วมประกวดราคาครั้งนี้ แต่สาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถูกยึดหลักประกันซองเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถทำการเสนอราคาแทนให้ได้ทันก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการประมูล ซึ่งกรณีดังกล่าวมิใช่เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในขอบเขตที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะละเอียดไม่แจ้งเป็นหนังสือถึงเหตุขัดข้องดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารการประกวดราคา แต่เมื่อปรากฏว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๑๔ การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าสู่ระบบแล้วแต่ไม่มีการเสนอราคา จึงเกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มากนัก จำนวนหลักประกันซองเป็นเงิน ๓๕๗,๐๐๐ บาท จึงเป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน เห็นควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี้ยปรับทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๗๑,๔๐๐ บาท พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินหลักประกันซองให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๘๕,๖๐๐ บาท ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาทำการ LOG IN เข้าสู่ระบบแล้ว แต่ไม่ทำการเสนอราคาจนกระทั่งหมดเวลาตามที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการประกวดราคากำหนด มีสาเหตุมาจากการรับประทานยาแก้ไอหวัดทำให้หลับไปก่อนที่จะถึงเวลาเสนอราคา เมื่อเหตุดังกล่าวเป็นเหตุที่ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาสามารถป้องกันและแก้ไขได้ เพราะตามหลักฐานใบรับรองแพทย์ระบุว่าผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้เข้ารับการตรวจรักษาและรับยาจากแพทย์ตั้งแต่คืนก่อนวันเสนอราคาแล้ว ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาจึงย่อมได้รับประทานยาดังกล่าวมาแล้วและย่อมรู้ถึงสรรพคุณหรือผลข้างเคียงที่เกิดจากการรับประทานยาข้างต้นว่าเป็นเช่นไร ซึ่งหากผลข้างเคียงทำให้หลับได้ง่ายตามที่ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคากล่าวอ้าง ก็ควรต้องรายงานให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบเพื่อจัดให้บุคคลอื่นไปเสนอราคาแทนหรือจัดให้มีผู้แทนเพิ่มขึ้นตามที่หนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้ให้สิทธิไว้ การที่ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการไม่รอบคอบและประมาทเลินเล่อในการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ กรณีไม่ใช่เหตุสุดวิสัย และการที่เจ้าหน้าที่ประจำห้องเสนอราคาไม่ปลุกผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาให้ตื่นขึ้นมาเสนอราคานั้น ไม่ถือเป็นการบกพร่องหรือละเลยต่อหน้าที่ เนื่องจากตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการ

ทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้ผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ควบคุมดูแลมิให้ผู้เข้าประมูลมีการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นหรือออกนอก สถานที่การประมูล เพื่อมิให้มีการทุจริตในการประมูล และคอยแนะนำรับแจ้งปัญหา เกี่ยวกับการเข้าสู่ระบบหรือการขัดข้องของระบบตั้งแต่เวลาที่เริ่มกระบวนการเสนอราคา จนถึงเวลาที่สิ้นสุดกระบวนการเสนอราคาเท่านั้น แต่มิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ต้องคอยบังคับหรือเตือนให้ผู้เข้าเสนอราคาทำการเสนอราคา หน่วยงานทางปกครอง ผู้จัดให้มีการประกวดราคาจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้

สรุปข้อเท็จจริง

กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จ้างเหมาทำการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๔๐๘ สายนครศรีธรรมราช-อำเภอสังขละบุรี ตอน ๓ โดยบริษัท ป. (ผู้ฟ้องคดี) เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาในการประกวดราคา ดังกล่าว ปรากฏว่าเมื่อถึงวันเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นาย ด. เป็นผู้ไปเสนอราคา แทนผู้ฟ้องคดี ซึ่งนาย ด. ได้ไปถึงสถานที่เสนอราคาก่อนกำหนดเวลาเสนอราคา และได้เข้าไปนั่ง ที่ห้องเสนอราคาพร้อมกับทำการ LOG IN เข้าสู่ระบบก่อนกำหนดเวลาเสนอราคา ๑๐ นาที แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาเสนอราคา นาย ด. ได้กลับไปจนกระทั่งหมดเวลาเสนอราคา ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีหนังสือแจ้งขอยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี โดยได้แจ้งให้ธนาคารผู้ค้ำประกันนำเงิน จำนวน ๑๒,๒๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับวงเงินร้อยละ ๒.๕ ของวงเงินที่จัดหา มาชำระให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่นาย ด. กลับไปในช่วงเวลาการเสนอราคาเป็นผล สืบเนื่องมาจากการรับประทานยาแก้ไข้หวัดตามที่แพทย์ผู้รักษาไข้ได้จ่ายยาให้ กรณีเป็น เหตุสุดวิสัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์การยึดหลักประกันของของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดี เห็นว่าเหตุดังกล่าวไม่ใช่เหตุสุดวิสัย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งยึดหลักประกันของของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันของ วงเงิน ๒๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องเป็น เหตุที่เกิดขึ้นนอกเหนือเจตนาและนอกเหนือการคาดหมายของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และเป็นเหตุที่ บุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า นาย ด. รับประทานยาแก้ไข้หวัดก่อนที่จะเข้าเสนอราคา และยาดังกล่าวทำให้นาย ด. กลับไปในช่วงที่เสนอราคาก็ตาม แต่เหตุดังกล่าวก็เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีและนาย ด. ตัวแทน ของผู้ฟ้องคดีสามารถป้องกันและแก้ไขได้ เพราะจากการตรวจสอบใบรับรองแพทย์ที่ผู้ฟ้องคดี



ยื่นต่อศาลปรากฏว่า นาย ด. ไปตรวจรักษาและรับยาในวันก่อนที่จะไปเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดี ในการเสนอราคา นาย ด. จึงจะต้องได้รับประทานยาดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒-๓ ครั้ง และย่อมรู้สรรพคุณหรือผลข้างเคียงที่เกิดจากการใช้ยาดังกล่าว ซึ่งหากผลข้างเคียงทำให้ หลับได้ง่ายตามที่นาย ด. กล่าวอ้าง นาย ด. ก็ควรต้องรายงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อจัดให้บุคคลอื่น ไปดำเนินการแทน หรือจัดให้มีผู้แทนเพิ่มขึ้น เพราะตามข้อกำหนดในหนังสือแสดงเงื่อนไข การซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการส่งผู้แทน เข้าเสนอราคาได้ถึง ๓ คน การที่นาย ด. หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการ ไม่รอบคอบและประมาทเลินเล่อในการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ กรณีไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย ที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมากล่าวอ้างเพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ประจำห้องเสนอราคา บกพร่องและละเลยต่อหน้าที่ที่ไม่ปลุกนาย ด. ให้ตื่นขึ้นมาเสนอราคาและเพิ่งทำรายงาน เหตุการณ์ขึ้นภายหลังอย่างมีพิรุณนั้น เมื่อพิจารณาข้อ ๑๐ (๑)^{๓๖} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เห็นว่า ได้กำหนดให้ผู้สังเกตการณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ควบคุมดูแลมิให้ผู้เข้าประมูลมีการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นหรือ ออกนอกสถานที่การประมูล เพื่อมิให้มีการทุจริตในการประมูล และคอยแนะนำรับแจ้งปัญหา เกี่ยวกับการเข้าสู่ระบบหรือการขัดข้องของระบบตั้งแต่เวลาที่เริ่มกระบวนการเสนอราคาจนถึง เวลาที่สิ้นสุดกระบวนการเสนอราคาเท่านั้น แต่มิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องคอยบังคับ หรือเตือนให้ผู้เข้าเสนอราคาทำการเสนอราคา จึงมิได้เป็นการบกพร่องหรือละเลยต่อหน้าที่ ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำบันทึกรายงานเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นในภายหลัง ก็เป็นเรื่อง

^{๓๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๐ การเสนอราคา

เมื่อพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามข้อ ๙ และได้รับแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาจากอธิบดีกรมบัญชีกลางแล้ว ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่ กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

(๑) ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายส่งผู้แทนไม่เกินรายละสามคนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาก่อนเวลา เริ่มการเสนอราคา โดยให้แจ้งชื่อตามแบบที่ กวพ.อ. กำหนดในวันเสนอราคา และให้เข้าประจำในสถานที่ตามที่คณะกรรมการ ประกวดราคาจัดไว้ โดยแยกจากผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่น และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการประกวดราคาหมาย อีกหนึ่งคนเข้าประจำ ห้ามมีการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นไม่ว่าด้วยวิธีใด เมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคาแล้ว ผู้มีสิทธิเสนอราคา จะเปลี่ยนหรือเพิ่มผู้แทนมิได้ แต่อาจขอลถอนผู้แทนบางคนออกเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งได้ หากผู้มีสิทธิเสนอราคารายใด ไม่ส่งผู้แทนมาตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนด ให้ประธานคณะกรรมการประกวดราคาประกาศเป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา แล้วแจ้งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาที่เหลืออยู่ทุกรายเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา แต่ถ้าผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียว เมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคา ให้นำความในข้อ ๙ (๔) มาใช้โดยอนุโลม



การรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น กรณีมิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบแต่อย่างใด

สำหรับจำนวนเงินหลักประกันของผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิยึดจากผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่าใดหรือนั้น เมื่อกรมบัญชีกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ไว้ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุดที่ กค ๐๔๒๑.๓/ว ๒๔๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ข้อ ๓.๓ กำหนดอัตราการยึดหลักประกันของจากร้อยละ ๕ ของวงเงินที่จัดหา เป็นร้อยละ ๒.๕ ของวงเงินที่จัดหา กรณีที่ผู้เสนอราคากระทำการผิดเงื่อนไขโดยเข้าสู่ระบบแล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคา และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ธนาคารผู้ค้ำประกันนำเงินจำนวน ๑๒,๒๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับวงเงินร้อยละ ๒.๕ ของวงเงินที่จัดหา ไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเงินดังกล่าว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินหลักประกันของจำนวน ๑๒,๒๕๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๓/๒๕๕๙)

๗. การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

เมื่อผู้ชนะการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างอาคารซึ่งมีประสบการณ์ทำงานก่อสร้างกับหน่วยงานของรัฐมาหลายโครงการ ประกอบกับตามเอกสารสอบราคาและใบเสนอราคาของผู้ชนะการสอบราคาดังกล่าว มีข้อกำหนดให้ผู้ชนะการสอบราคาจะต้องทำสัญญาจ้างกับหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการสอบราคาภายใน ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งผู้ชนะการสอบราคาจึงย่อมรู้ได้ว่าเมื่อได้รับการคัดเลือกแล้วตนมีหน้าที่ต้องเข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการสอบราคา จึงย่อมต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่คาดหมายได้ว่าอาจเกิดขึ้นก่อนเข้าทำสัญญาจ้างให้เสร็จสิ้น การที่ผู้ชนะการสอบราคาไม่เข้าทำสัญญาจ้างภายในเวลาที่กำหนดโดยอ้างว่าประสบปัญหาการขาดผู้ควบคุมงาน ถือเป็นความบกพร่องในการเตรียมความพร้อมในการเข้าทำสัญญาซึ่งสามารถแก้ไขล่วงหน้าได้ และเป็นปัญหาอันเกิดจากการดำเนินงานของผู้ชนะการสอบราคาเอง และเมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดให้มีการสอบราคาได้รับจากการไม่เข้าทำสัญญาของผู้ชนะการสอบราคา อันเป็นเหตุให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษาและพัฒนาเด็กเล็กต้องล่าช้า



ออกไป การออกคำสั่งลงโทษให้ผู้ชนะการสอบราคาดังกล่าวเป็นผู้ทำงาน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านศรีวงศ์ของกับองค์การบริหารส่วนตำบลช้างมิ่ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลช้างมิ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้าทำสัญญาภายในเวลาที่กำหนด และได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอสละสิทธิ์ในการทำสัญญาจ้างดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีปัญหาขาดหัวหน้างานที่จะไปควบคุมงาน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ภายในกำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้หารือปัญหาดังกล่าวและได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าให้ทำหนังสือแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณาจ้างผู้รับจ้างรายอื่น แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้าใจระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุ จึงไม่ได้เข้าทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีเจตนาทำงาน รวมทั้งไม่เคยมีประวัติว่าไม่เข้าทำสัญญาหรือทำงานไม่แล้วเสร็จแต่อย่างใด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยกขึ้นกล่าวอ้างเป็นเหตุผลที่ไม่สมควร จึงมีคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ทำงาน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงมีหนังสือรายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือแจ้งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงาน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างอาคาร ซึ่งมีประสบการณ์เคยเข้าทำสัญญาก่อสร้างกับหน่วยงานของรัฐหลายโครงการแล้ว ประกอบกับตามเอกสารสอบราคาจ้างและใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีข้อกำหนดให้ผู้ชนะการสอบราคาจะต้องทำสัญญาจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลช้างมิ่งภายใน ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมรู้ได้ว่าเมื่อได้รับการคัดเลือกแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงย่อมต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่คาดหมายได้ว่าอาจเกิดขึ้นก่อนเข้าทำสัญญาจ้าง ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่ามีปัญหาขาดผู้ควบคุมงาน ถือเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการเตรียมความพร้อมในการเข้าทำสัญญาจ้าง



ซึ่งสามารถแก้ไขได้ล่วงหน้า และข้อกล่าวอ้างว่าการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้สละสิทธิ์ไม่เข้าทำสัญญาจ้าง ทั้งที่เป็นปัญหาอันเกิดจากการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เอง พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการบ้ายเบี่ยงไม่เข้าทำสัญญา อีกทั้งการกล่าวอ้างว่าไม่เข้าใจระเบียบว่าด้วยการพัสดุนั้น ก็ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับความจากการไม่เข้าทำสัญญาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นเหตุให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษาและพัฒนาเด็กเล็กต้องล่าช้าออกไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงาน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผล และเป็นไปตามข้อ ๑๓๘^{๓๗} ประกอบกับข้อ ๑๓๘/๕^{๓๘} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงาน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำสัญญาโดยไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบถึงหลักเกณฑ์และผลการพิจารณาลงโทษให้ผู้ทำงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้ไปทำสัญญาเพียงสองครั้ง

^{๓๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๓๘ เมื่อปรากฏกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมไปทำสัญญาหรือข้อตกลงภายในเวลาที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทำรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว เพื่อพิจารณาให้บุคคลที่ได้รับคัดเลือก ผู้จำหน่าย ผู้รับจ้าง คู่สัญญาหรือผู้รับจ้างช่วงที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้รับช่วงได้ เป็นผู้ทำงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) เป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ทำงาน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำงาน แล้วส่งชื่อบุคคลนั้นไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งชื่อผู้ทำงานดังกล่าวให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแจ้งเวียนให้ส่วนราชการอื่นทราบรวมทั้งแจ้งให้ผู้ทำงานรายนั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนด้วย

^{๓๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘/๕ ในกรณีที่นิติบุคคลใดถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงานตามข้อ ๑๓๘ ข้อ ๑๓๘/๒ หรือข้อ ๑๓๘/๓ ถ้าการกระทำดังกล่าวเกิดจากหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำงานด้วย

ในกรณีที่นิติบุคคลรายใดถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงานตามข้อ ๑๓๘ ข้อ ๑๓๘/๒ หรือข้อ ๑๓๘/๓ ให้คำสั่งดังกล่าวมีผลไปถึงนิติบุคคลอื่นที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน ซึ่งมีหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้นเป็นบุคคลเดียวกันกับหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลที่ถูกพิจารณาให้เป็นผู้ทำงานด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



ซึ่งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีหนังสือแจ้งให้นายอำเภอพรหมานิคคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาส่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงาน ควรจะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปทำสัญญาอีกครั้งนั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่อาจนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับได้ เนื่องจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อส่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงาน เป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมีได้กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกทราบถึงหลักเกณฑ์และผลการพิจารณาลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน ประกอบกับตามข้อกำหนดของเอกสารสอบราคาจ้างกำหนดให้ผู้เสนอราคาซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลช้างมิ่งได้คัดเลือกแล้วไม่ไปทำสัญญาหรือข้อตกลงภายในเวลาที่ทางราชการกำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลช้างมิ่งอาจพิจารณาเรียกร้องให้ชดใช้ความเสียหาย รวมทั้งจะพิจารณาให้เป็นผู้ทำงานตามระเบียบของทางราชการ และตามข้อกำหนดในใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ในเอกสารสอบราคาจ้างดังกล่าวและยอมรับข้อกำหนดและเงื่อนไขแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมทราบถึงหลักเกณฑ์และผลการพิจารณาลงโทษให้เป็นผู้ทำงานแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปทำสัญญาถึง ๒ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมสามารถดำเนินการเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้พิจารณาส่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานได้ตามข้อ ๑๓๘ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปทำสัญญาอีกครั้งก่อนเสนอเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๘/๒๕๕๙)



บทที่ ๒๐

คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑. สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

๑.๑ สัญญาสัมปทาน

๑.๑.๑ การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๑.๒ ผลของสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

๑.๒.๑ การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒.๒ ผลของสัญญา

๑) การชำระค่าเสียหาย

ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาจ้างซ่อมทำบริภัณฑ์อากาศยานที่จัดเป็นบริภัณฑ์พัสดุในกลุ่มเดียวกับอาวุธยุทโธปกรณ์นั้น การพิจารณาว่าผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ราคาค่าบริภัณฑ์อากาศยานที่ยังไม่ได้ส่งคืนให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเท่าใด จะต้องพิจารณาตามหลักการและนโยบายบัญชี ฉบับที่ ๒ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กรมบัญชีกลางประกาศใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นเมื่อตามภาคผนวกท้ายหลักการและนโยบายบัญชีดังกล่าว กำหนดให้สินทรัพย์ประเภทอาวุธมีอายุการใช้งานอย่างต่ำ ๘ ปี และอย่างสูง ๑๐ ปี และกำหนดอัตราค่าเสื่อมราคาต่อปีไว้อย่างต่ำร้อยละ ๑๐ อย่างสูงร้อยละ ๑๒.๕ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐจึงต้องยึดถือหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณากำหนดราคา



ค่าบริการที่อากาศยานที่ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบด้วย โดยไม่อาจเรียกให้ผู้รับจ้างชำระราคา ค่าบริการที่อากาศยานพิพาทเต็มราคาโดยไม่หักค่าเสื่อมราคาได้

สรุปข้อเท็จจริง

กองทัพเรือ (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ว. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซ่อมทำบริการที่อากาศยาน จำนวน ๓ สัญญา ได้แก่ สัญญาฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ จ้างซ่อมทำบริการที่อิเล็กทรอนิกส์อากาศยาน สัญญาฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ จ้างซ่อมทำบริการที่กลอากาศยาน และสัญญาฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ จ้างซ่อมทำบริการที่นิวตรอนอากาศยาน ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาบางส่วนกับผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๒ สัญญา ได้แก่ สัญญาฉบับที่ ๒ และสัญญาฉบับที่ ๓ โดยสัญญาฉบับที่ ๒ นั้น มีบริการที่อากาศยานจำนวน ๖ รายการ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำอุปกรณ์ไปซ่อมภายในกำหนด ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่มีหนังสือแจ้ง กำหนดแล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบอุปกรณ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาฉบับที่ ๒ ดังกล่าว แต่คณะกรรมการตรวจรับได้ตรวจรับเฉพาะรายการที่ ๑ ที่ ๔ และที่ ๕ ส่วนรายการที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๖ ไม่ผ่านการทดสอบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาในส่วนของรายการที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๖ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำบริการที่อากาศยานรายการที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๖ ส่งคืนแก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย ส่วนสัญญาฉบับที่ ๓ มีบริการที่อากาศยานจำนวน ๒ รายการ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำอุปกรณ์ไปซ่อมภายในกำหนดเวลาเดียวกันกับสัญญาฉบับที่ ๒ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานซ่อมทั้งสองรายการ แต่รายการที่ ๒ ไม่ผ่านการทดสอบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำบริการที่อากาศยานรายการที่ ๒ ส่งคืนให้ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับกรณีส่งมอบบริการที่อากาศยานเกินกำหนดเวลาตามสัญญา และค่าปรับจากการบอกเลิกสัญญาจ้างซ่อมบริการที่อากาศยาน รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งบริการที่อากาศยานที่ประกอบกลับในสภาพเดิมคืนผู้ฟ้องคดีทั้งหมด หากส่งคืนไม่ได้ให้ใช้คืนราคาบริการที่อากาศยานดังกล่าวทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๗,๐๙๑,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริการที่อากาศยานทั้ง ๔ รายการที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ส่งคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นยุทธภัณฑ์พัสดุที่มีลักษณะเฉพาะใช้สำหรับอากาศยานตามลักษณะของอากาศยานนั้น ซึ่งจัดได้ว่าเป็นบริการที่พัสดุในกลุ่มเดียวกันกับอาวุธยุทธภัณฑ์ ซึ่งตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ ๒



ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กรมบัญชีกลางประกาศใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นแนวทางในการกำหนดระบบบัญชี และจัดทำงบการเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไปตามเกณฑ์คงค้างได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปในกรอบมาตรฐานเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานการเงินในภาพรวมของแผ่นดิน ตลอดจนเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ตรวจสอบบัญชีในการตรวจสอบงบการเงินของหน่วยงานภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ วางแผน และประเมินผลการบริหารจัดการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในภาคผนวก ๒ ตารางการกำหนดอายุใช้งานและอัตราสินทรัพย์ถาวรทำหลักการและนโยบายบัญชีดังกล่าว ข้อ ๑๘ กำหนดให้สินทรัพย์ประเภทอาคาร มีอายุการใช้งานอย่างต่ำ ๘ ปี และอย่างสูง ๑๐ ปี และกำหนดอัตราค่าเสื่อมราคาต่อปีไว้อย่างต่ำร้อยละ ๑๐ อย่างสูงร้อยละ ๑๒.๕ ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐจึงต้องยึดถือปฏิบัติด้วย ดังนั้นเมื่อสินทรัพย์ที่พิพาทในคดีนี้เป็นทรัพย์สินที่ประกอบและติดตั้งประจำอากาศยานอันเป็นสินทรัพย์ประเภทอาคาร จึงต้องคิดค่าเสื่อมราคาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยเมื่อคำนวณค่าเสื่อมราคาเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ตามอายุการใช้งานอย่างสูงของสินทรัพย์ประเภทดังกล่าวแล้ว ก็ต้องถือว่าสินทรัพย์ข้างต้นมีราคาคงที่เพียงเท่านั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะยังคงใช้สินทรัพย์ประเภทอาคารในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศอยู่ต่อไปอีกก็ตาม

เมื่อบริษัท นิวตรอลิกส์ อากาศยานตามสัญญาฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้สอบราคาอะไหล่ใหม่กับบริษัทผู้ขายแล้ว มีราคา ๒,๘๗๗,๕๗๐.๐๙ บาท ต่อ ๑ หน่วย (ราคาไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) แม้เป็นราคาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็ตาม แต่ก็ถือเป็นราคาของบริษัทดังกล่าวตั้งแต่จัดซื้ออากาศยานในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เมื่อคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราอย่างสูงร้อยละ ๑๒.๕ ต่อปี จนถึงวันที่ครบ ๑๐ ปี ราคาของบริษัทดังกล่าวจะเหลืออยู่เป็นเงินหน่วยละ ๗๕๗,๐๑๘.๔๓ บาท รวม ๒ หน่วย เป็นเงินจำนวน ๑,๕๑๔,๐๓๖.๘๖ บาท ส่วนบริษัทอากาศยานอีก ๓ รายการ ตามสัญญาฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ อันได้แก่บริษัทอากาศยาน แบบ F-๒๗ รวม ๒ หน่วย ราคาหน่วยละ ๖๑,๐๕๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๒,๑๐๐ บาท และบริษัทอากาศยาน แบบ P-๓ จำนวน ๑ หน่วย เป็นเงินจำนวน ๑๕๙,๐๕๐ บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถตรวจสอบราคาชิ้นส่วนอะไหล่ใหม่ได้ จึงถือราคาตามผู้ฟ้องคดีผู้เป็นเจ้าของครุภัณฑ์ยืนยันและเป็นราคาที่ซื้อพร้อมอากาศยานโดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีจัดซื้อเครื่องบินแบบ F-๒๗ ทั้งสองลำเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และพ.ศ. ๒๕๓๐ ตามลำดับ หักค่าเสื่อมราคาตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว บริษัทอากาศยานแบบ F-๒๗ จะคงเหลือราคาเมื่อใช้งานครบ ๑๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามลำดับ เป็นเงินจำนวน ๑๖,๐๖๐.๗๙ บาท รวม ๒ หน่วย คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒,๑๒๑.๕๘ บาท

สำหรับบริษัทอากาศยานแบบ P-๓ จำนวน ๑ หน่วย ซึ่งจัดซื้อเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเงินจำนวน ๑๕๙,๐๕๐ บาท นั้น เมื่อคิดค่าเสื่อมราคาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งใช้งานมาเป็นเวลา ๑๐ ปี จะมีราคาคงเหลือ ๔๑,๙๔๒.๒๑ บาท จึงรวมเป็นค่าบริษัทอากาศยานที่ถูกฟ้องคดีควรจะต้องรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดี ณ วันที่ ยื่นฟ้องคดีนี้เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๕๙๘,๐๐๐.๖๕ บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยราคาทรัพย์สินพิพาทเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๑,๙๙๙,๓๑๐.๑๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันถัดจาก วันครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการบอกเลิกสัญญา เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ ให้ผู้ฟ้องคดี หากไม่อาจส่งมอบบริษัทอากาศยานที่ประกอบกลับสภาพเดิมคืนให้ได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบบริษัท อากาศยานทั้ง ๔ รายการพิพาท ที่ประกอบกลับสภาพเดิมคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หากไม่สามารถ ส่งมอบได้ ให้ชำระราคาเป็นเงินจำนวน ๑,๙๙๙,๓๑๐.๑๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๕๘)

๒) การดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของสัญญา

เมื่อสัญญาเช่าที่ดินมีข้อกำหนดให้เอกชนผู้เช่าจะปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ หรือตัดแปลง ต่อเติมหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่มีอยู่แล้วในที่ดินที่เช่าได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหน่วยงานทางปกครอง ผู้ให้เช่าก่อนเท่านั้น กรณีจึงเป็นสิทธิของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้เช่าที่จะอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้เอกชนผู้เช่าทำการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในที่ดิน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองผู้ให้เช่าก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามสัญญาดังกล่าว โดยสุจริตและชอบด้วยเหตุผล

เมื่อการที่เอกชนผู้เช่าขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็น สถานที่ทำงานสำหรับพนักงานที่จะตรวจสอบและดูแลรักษาตู้คอนเทนเนอร์ รวมทั้ง ติดต่อประสานงานกับผู้ใช้บริการ อันถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ ของสัญญาเช่าหรือเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิดกับวัตถุประสงค์ของสัญญา การที่ หน่วยงานทางปกครองผู้ให้เช่าไม่อนุญาตให้เอกชนผู้เช่าก่อสร้างอาคารในที่ดินที่เช่า โดยอ้างว่าวัตถุประสงค์ของพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งพัฒนาขึ้นตามโครงการพัฒนา



เมืองหลัก มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการประมงเท่านั้น และตามสัญญาเช่า มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์ จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่สมเหตุผลหรือไม่ชอบด้วยเหตุผล ประกอบกับเมื่อสิ้นสุดสัญญาแล้ว หากหน่วยงานทางปกครองผู้ให้เช่า ต้องการให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน ตามความเหมาะสมและสามารถเอื้ออำนวยต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาที่ดิน ตามโครงการพัฒนาเมืองหลักในโอกาสต่อไปดังที่กล่าวอ้าง ก็ชอบที่จะให้เอกชนผู้เช่า รื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่เช่าพร้อมทั้งปรับที่ดินที่เช่าให้อยู่ในสภาพ เรียบร้อยหรืออยู่ในสภาพเดิมได้ตามข้อกำหนดในสัญญา ดังนั้น เมื่อเอกชนผู้เช่า ได้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารและหน่วยงานทางปกครองผู้ให้เช่าในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ตรวจสอบเอกสาร และแบบแปลนตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าถูกต้องตามกฎหมาย จึงชอบที่จะอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคาร ตามที่มีคำขอ

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ข. (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาเช่าอาคารทำเทียบเรือประมงสงขลาเก่า รวมทั้งที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับอาคารกับเทศบาลนครสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อเข้าบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการประมงหรือกิจการอื่นซึ่งต่อเนื่องจากกิจการประมง มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๘๒ ตามสัญญา เลขที่ ๒/๒๕๕๒ โดยในการดำเนินกิจการดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี บริเวณหลังท่าเทียบเรือประมงสงขลาใหม่ (ท่าสะพาน) มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี เพื่อนำออกให้ประชาชนทั่วไปเช่าใช้เป็นที่ยางตู้ขนส่งหรือตู้ขนส่งถ่ายสินค้า (ตู้คอนเทนเนอร์) ด้วย ตามสัญญา เลขที่ ๓/๒๕๕๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารชั้นเดียวในที่ดินแปลงที่เช่า ตามสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ เพื่อใช้เป็นอาคารสำนักงานให้พนักงานของผู้ฟ้องคดีใช้เป็นสถานที่ ทำงาน ตรวจสอบ ดูแลรักษาตู้คอนเทนเนอร์ที่ตั้งอยู่ในที่ดินที่เช่า และใช้เป็นสถานที่ติดต่อ และประสานงานกับลูกค้าที่นำตู้คอนเทนเนอร์มาวางในที่ดินแปลงที่เช่า ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นแบบ ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ ข.๑) เพื่อก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง โดยไม่ได้ยื่นหนังสือยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ทำการปลูกสร้างอาคารในที่ดินดังกล่าวอันเป็น เอกสารตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถอนุญาต ให้ปลูกสร้างอาคารได้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ให้เช่าที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล



มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีให้ความยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารชั้นเดียว เพื่อใช้เป็นสำนักงานของผู้ฟ้องคดีในที่ดินบริเวณพิพาทตามสัญญา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ความยินยอมให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงความยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อสัญญาเช่าที่ดินเลขที่ ๓/๒๕๕๒ มีข้อกำหนดว่า ถ้าผู้เช่ามีความประสงค์จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในที่ดินที่เช่า หรือดัดแปลง ต่อเติม หรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่มีอยู่แล้วในที่ดินที่เช่า จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่าเป็นหนังสือก่อนจึงกระทำได้ และบรรดาอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ผู้เช่าปลูกสร้างหรือดัดแปลง ต่อเติมลงในที่ดินที่เช่า ผู้เช่ายินยอมให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าโดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่ผู้ให้เช่าไม่ต้องการบรรดาอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ผู้เช่าต้องรื้อถอนออกไปโดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้สัญญาเช่าที่ดินตามสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ จะมีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้เช่าและเช่าที่ดินเพื่อวางตู้ขนส่งสินค้าหรือตู้ขนถ่ายสินค้า (ตู้คอนเทนเนอร์) ซึ่งเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการประมงหรือกิจการอื่นซึ่งต่อเนื่องจากกิจการประมงที่ผู้ฟ้องคดีได้เช่าอาคารท่าเทียบเรือประมงสงขลาเก่ามาบริหารจัดการตามสัญญาเลขที่ ๒/๒๕๕๒ ก็ตาม แต่สัญญาเช่าที่ดินตามสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ ดังกล่าว ก็มีได้ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในที่ดินที่เช่า โดยเด็ดขาดแต่อย่างใด เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีจะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ หรือดัดแปลง ต่อเติมหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่มีอยู่แล้วในที่ดินที่เช่าได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้เช่าก่อนเท่านั้น และแม้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในที่ดินที่เช่าจะเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามสัญญาดังกล่าวโดยสุจริตและชอบด้วยเหตุผล จึงจะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยชอบ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง เพื่อให้พนักงานของผู้ฟ้องคดีใช้เป็นสถานที่ทำงาน ตรวจสอบ ดูแลรักษาตู้คอนเทนเนอร์ที่ตั้งอยู่ในที่ดินที่เช่า และใช้เป็นสถานที่ติดต่อและประสานงานกับลูกค้าที่มาใช้บริการตามข้อกำหนดในสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต โดยอ้างเหตุผลหลายประการ ว่า (๑) โดยวัตถุประสงค์ของพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งพัฒนาขึ้นตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการประมงเท่านั้น (๒) โดยวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเช่ามีวัตถุประสงค์เพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์เท่านั้น



และ (๓) ขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องการให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงในที่ดินแปลงที่เช่า เนื่องจากเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องการให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันตามความเหมาะสมและสามารถเอื้ออำนวยต่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาที่ดินตามโครงการพัฒนาเมืองหลักในอนาคตต่อไปด้วยนั้น โดยที่ที่ดินแปลงพิพาทตามสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ เดิมเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ต่อมา ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลบ่อทราย อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๓๑ ให้ถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อบอหมายให้เทศบาลเมืองสงขลาเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องที่ตามโครงการพัฒนาเมืองหลักต่อไป เนื่องจากพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และตามแผนผังบริเวณท่าเทียบเรือประมงปรากฏว่า ที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวเป็นพื้นที่สำหรับใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรมเกี่ยวกับการประมง ซึ่งการให้เช่าที่ดินเพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์ถือเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการประมง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินแปลงพิพาทเพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์จึงไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าว อีกทั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำงานสำหรับพนักงานที่จะตรวจสอบและดูแลรักษาตู้คอนเทนเนอร์ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับผู้ให้บริการก็ถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าเลขที่ ๓/๒๕๕๒ หรือเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิดกับวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าวนั่นเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารข้างต้นในที่ดินที่เช่าโดยอ้างว่าวัตถุประสงค์ของพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งพัฒนาขึ้นตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการประมงเท่านั้น และโดยวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเช่ามีวัตถุประสงค์เพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์เท่านั้น จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่สมเหตุผล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือไม่ชอบด้วยเหตุผล ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องการให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงในที่ดินแปลงที่เช่า เนื่องจากเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องการให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันตามความเหมาะสมและสามารถเอื้ออำนวยต่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาที่ดินตามโครงการพัฒนาเมืองหลักในอนาคตต่อไปด้วยนั้น เมื่อตามสัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๒ มีข้อกำหนดว่า เมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลงหากผู้ให้เช่าไม่ต้องการบรรดาอาคารและสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่ผู้เช่าได้ปลูกสร้าง ดัดแปลง หรือต่อเติมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ โดยได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่าเป็นหนังสือ ผู้เช่าต้องรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ออกไปโดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

และต้องปรับที่ดินที่เช่าให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย หรืออยู่ในสภาพเดิม ถ้าผู้เช่าไม่ปฏิบัติผู้เช่า ยินยอมให้ผู้ให้เช่าจัดการหรือจ้างให้ผู้อื่นจัดการแทนได้โดยผู้เช่าจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง ทั้งสิ้น หากผู้เช่าไม่ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าวผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าหักเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว จากหลักประกัน ถ้าไม่เพียงพอก็เรียกร้องเอาจากผู้เช่าอีกได้ ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดสัญญาแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีต้องการให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ร่วมกันตามความเหมาะสมและสามารถเอื้ออำนวยต่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำไปใช้ประโยชน์ ในการพัฒนาที่ดินตามโครงการพัฒนาเมืองหลักในโอกาสต่อไปดังที่กล่าวอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดี ก็ชอบที่จะให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่เช่าพร้อมทั้งปรับที่ดินที่เช่า ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยหรืออยู่ในสภาพเดิมได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีข้อนี้เป็นข้ออ้าง ที่ไม่สมเหตุผลหรืออีกนัยหนึ่งก็คือไม่ชอบด้วยเหตุผลเช่นกัน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบ ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ ข.๑) และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ตรวจสอบเอกสารและแบบแปลนตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วปรากฏว่าถูกต้องตามกฎหมายแล้วด้วย ผู้ถูกฟ้องคดี จึงชอบที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารตามที่ขออนุญาต พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ออกหนังสือยินยอมหรืออีกนัยหนึ่งคืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารชั้นเดียวเพื่อใช้เป็น สำนักงานของผู้ฟ้องคดีในที่ดินบริเวณหลังท่าเทียบเรือประมงสงขลาใหม่ (ท่าสะพาน) ตามสัญญาเช่าเลขที่ ๓/๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ความยินยอมเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือเอาคำพิพากษา ของศาลเป็นการแสดงเจตนาให้ความยินยอมแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๒๗/๒๕๕๙)

๑.๓ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

๑.๓.๑ สัญญาจ้างก่อสร้าง

๑) การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๒) ผลของสัญญา

(๑) การตรวจรับมอบงานและการจ่ายเงินค่าจ้าง

เมื่องานบ่อดักตะกอนหรือบ่อฟักน้ำในส่วนระบายน้ำออก ถือเป็นงานหลักตามสัญญาจ้างซ่อมแซมอุทกภัยโครงการขุดลอกหนองน้ำ การที่ผู้รับจ้างก่อสร้างคันคอนกรีตบ่อดักตะกอนไม่ตรงตามแบบที่กำหนดในสัญญา โดยก่อสร้างสูงกว่าระดับพื้นดินเดิมหรือท้องน้ำธรรมชาติ ย่อมไม่สามารถดักตะกอนได้ตามวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีโอกาสที่จะถูกน้ำที่ไหลลงมาทางลาดก้นเขาปะทะพื้นดินในแนวลาดทรุดตัว ทำให้บ่อดักตะกอนพังลงได้ จึงถือเป็นกรณีที่ผู้รับจ้างผิดสัญญา เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากบ่อดักตะกอนได้ตามวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งจะต้องทำการรื้อและสร้างในจุดที่ถูกต้องต่อไป หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงไม่จำเป็นต้องใช้ค่างานในส่วนนี้ให้แก่ผู้รับจ้าง แต่สำหรับงานส่วนอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยังสามารถใช้ประโยชน์ได้นั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องชำระเงินค่าจ้างเป็นค่างานส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

จังหวัดนครราชสีมา (ผู้ฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซ่อมแซมอุทกภัยโครงการขุดลอกหนองน้ำบ้านบุเกะตา หมู่ที่ ๒ ตำบลโลละจุด อำเภอแวง จังหวัดนครราชสีมา ในวงเงิน ๓๓๓,๐๐๐ บาท โดยมีธนาคาร ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้ค้ำประกัน ในวงเงินไม่เกิน ๑๖,๖๕๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอส่งมอบงาน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างคันคอนกรีตดักตะกอนมีระดับสูงกว่าระดับพื้นดินเดิมหรือท้องน้ำธรรมชาติต่ำสุดซึ่งไม่ตรงตามแบบแนบท้ายสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขระดับคันคอนกรีตดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการแก้ไข โดยชี้แจงว่าการก่อสร้างทุกชั้นตอนรวมทั้งระดับคันคอนกรีตดังกล่าวได้ดำเนินการโดยมีช่างควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีกำหนดและสั่งการดูแลทุกชั้นตอนของการก่อสร้างโดยตลอด ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องในการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการแก้ไขการก่อสร้างให้ถูกต้องตามแบบโดยด่วน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับเนื่องจากผิดสัญญาเป็นเวลา ๑๓๓ วัน ค่าปรับวันละ ๓๓๓ บาท รวมเป็นเงิน ๔๔,๒๙๙ บาท และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันเป็นเงิน ๑๖,๖๕๐ บาท



แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาแบบ PS. ๐๒ แบบทำยสัญญาพิพาท ซึ่งกำหนดจุดที่จะก่อสร้างบ่อดักตะกอนไว้ว่า จะต้องสร้างให้มีขอบบ่อด้านบนอยู่ในระดับพื้นดินหรือท้องน้ำธรรมชาติต่ำสุด ดังนั้น งานบ่อดักตะกอนหรือบ่อดักน้ำในส่วนระบายน้ำออกจึงเป็นงานหลักของสัญญาพิพาท ซึ่งบุคคลโดยทั่วไปย่อมทราบดีว่าการดักตะกอนนั้น หมายถึงจุดที่ดักสิ่งปะปนอยู่ในน้ำและมีน้ำหนักให้ตกอยู่ในบ่อดักตะกอน เพื่อมิให้ไหลปะปนไปกับน้ำที่ไหลสู่ร่องน้ำธรรมชาติ จึงต้องก่อสร้าง ณ จุดที่พื้นดินมีระดับเสมอกัน มิใช่สร้าง ณ จุดที่พื้นดินยังมีความลาดเอียงอยู่ และตามแบบก่อสร้างกำหนดไว้ชัดว่า จะต้องสร้างในระดับพื้นดินหรือท้องน้ำธรรมชาติต่ำสุด เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากภาพถ่ายและรูปตัดแสดงแบบตามสัญญาเปรียบเทียบกับระดับคันคอนกรีตที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างไว้ ปรากฏตามเอกสารทำคำให้การเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้างคันคอนกรีตบ่อดักตะกอนสูงกว่าระดับพื้นดิน ซึ่งไม่ตรงตามแบบรูปรายละเอียดเอกสารแนบทำยสัญญา และผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญา ข้ออ้างว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดและชี้แนวระดับก่อสร้างบ่อดักตะกอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงก่อสร้างถูกต้องตามแบบแปลนแล้วนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากแบบแปลนแนบทำยสัญญากำหนดจุดที่จะทำการก่อสร้างบ่อดักตะกอนไว้ชัดเจนแล้ว จึงไม่ใช่หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการชี้จุดทำการก่อสร้างอีกแต่อย่างใด

เมื่องานบ่อดักตะกอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สร้างอยู่บนพื้นลาดเอียง ย่อมไม่สามารถดักตะกอนได้สมวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง และมีโอกาสที่จะถูกน้ำที่ไหลลงมาทางลาดกัดเซาะพาพื้นดินในแนวลาดทรุดตัว ทำให้บ่อดักตะกอนพังลงได้ เพราะพื้นดินที่หนุนอยู่ถูกกัดเซาะออกไป บ่อดักตะกอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สร้างไว้จึงไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งจะต้องรื้อและสร้างในจุดที่ถูกตัดต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องใช้ค่างานในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม งานส่วนอื่น ๆ นอกจากบ่อดักตะกอนผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น เมื่อค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๓๓๓,๐๐๐ บาท ซึ่งเนื้องานคอนกรีตตามสัญญาคิดเป็นเนื้องานร้อยละ ๙๕.๔๐ ของราคางานทั้งหมด คิดเป็นราคาได้ ๓๑๗,๖๗๓ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีประมาณราคาค่าซ่อมแซมบ่อดักน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างผิดแบบไว้เป็นเงิน ๒๕๑,๘๕๕ บาท จึงเหมาะสมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้ค่างานส่วนอื่นที่ยังใช้การได้



ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๘๑,๑๔๕ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง^๑ และวรรคสาม^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับประเด็นเรื่องค่าปรับตามสัญญา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระค่าปรับจากการส่งมอบงานไม่ถูกต้องตามแบบที่กำหนดในสัญญาเป็นเงินวันละ ๓๓๓ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญา ถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันบอกเลิกสัญญา เป็นเวลา ๑๓๓ วัน คิดเป็นเงิน ๔๔,๒๘๙ บาท อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจและควบคุมงานก่อสร้างบ่อดักตะกอนให้เป็นไปตามแบบรูปรายละเอียดในสัญญาและสั่งให้แก้ไขทันทีตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๓^๓ การผิดสัญญาที่เกิดขึ้นจึงมิใช่

^๑ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๙๑ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะต้องให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่

ส่วนเงินอื่นจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น ท่านให้บวกดอกเบี้ยเข้าด้วย คิดตั้งแต่เวลาที่ได้รับไว้

ส่วนที่เป็นงานอันได้กระทำและเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้น การที่จะชดเชยคืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทน ก็ให้ใช้ตามนั้น

การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่

^๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๗๓ ผู้ควบคุมงานมีหน้าที่ ดังนี้

(๑) ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ ทุกวัน ให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกประการ โดยสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และตามหลักวิชาช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ถ้าผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามก็สั่งให้หยุดงานนั้นเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไว้ก่อน จนกว่าผู้รับจ้างจะยอมปฏิบัติตามคำสั่ง และให้รายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทันที

(๒) ในกรณีที่ปรากฏว่าแบบรูป รายการละเอียดหรือข้อกำหนดในสัญญามีข้อความขัดกัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าถึงแม้ว่างานนั้นจะได้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา แต่เมื่อสำเร็จแล้วจะไม่มั่นคงแข็งแรง หรือไม่ปฏิบัติตามหลักวิชาช่างที่ดี หรือไม่ปลอดภัย ให้สั่งพักงานนั้นไว้ก่อน แล้วรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างโดยเร็ว

(๓) จัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน หรือการหยุดงานและสาเหตุที่มีการหยุดงานอย่างน้อย ๒ ฉบับ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ และเก็บรักษาไว้เพื่อมอบให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุเมื่อเสร็จงานแต่ละงวด โดยถือว่าเป็นเอกสารสำคัญของทางราชการเพื่อประกอบการตรวจสอบของผู้มีหน้าที่

การบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้ระบุรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ด้วย

(๔) ในวันกำหนดลงมือทำการของผู้รับจ้างตามสัญญา และในวันถึงกำหนดส่งมอบงานแต่ละงวด ให้รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างว่าเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ ให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันถึงกำหนดนั้น ๆ



ความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยสิ้นเชิง จึงเห็นควรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ ๑๓๘^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ลดจำนวนค่าปรับลงเหลือร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา คิดเป็นเงิน ๓๓,๓๐๐ บาท เมื่อนำค่าปรับจำนวน ๓๓,๓๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับจำนวนเงินค่าจ้าง ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๘๑,๑๔๕ บาท จึงมีเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดี จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๔๗,๘๔๕ บาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อหนี้ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หักกลบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีหนี้ที่ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกันก็ย่อมไม่มีภาระต้องชำระหนี้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกัน

พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๔๗,๘๔๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗-๘/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานไม่ครบถ้วนตามสัญญา เมื่อหน่วยงาน ทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างแล้ว พึงต้องจ่ายเงินเป็นค่าวัสดุ และค่าแรงแก่ผู้รับจ้างในส่วนการงานอันได้กระทำให้คืนด้วยเงินตามควรค่าแห่งการนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ร. (ผู้ฟ้องคดี) เข้าทำสัญญาจ้างเหมาซ่อมแซม ถนนลูกรังกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าคอย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยตกลงรับจ้างซ่อมแซม ถนนลูกรัง ปริมาณลูกรังไม่น้อยกว่า ๑,๙๒๐ ลูกบาศก์เมตร เป็นเงินค่าจ้างจำนวน ๑๙๔,๕๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอส่งมอบงานและขอรับเงินค่าจ้างตามสัญญา แต่คณะกรรมการ ตรวจสอบการจ้างตรวจสอบแล้วพบว่าปริมาณลูกรังยังลงไม่ครบตามสัญญา ขาดไปจำนวน

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควร เพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญา หรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิก สัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะไต่ยื่นยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการ พิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



๗๒๕ ลูกบาศก์เมตร นายกองค้การบริหารส่วนตำบลท่าคอย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงาน แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาและขอให้จ่ายเงินค่าจ้าง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอท่าทางเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่นายอำเภอตรวจสอบและสรุปว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินงานไม่แล้วเสร็จโดยปริมาณลูกรังยังลงไม่ครบเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งว่าจะเข้าดำเนินการตามสัญญาให้แล้วเสร็จ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาก็ไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา และไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๑๙๔,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อสัญญาพิพาทกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องซ่อมแซมถนนลูกรัง โดยจะต้องลงปริมาณลูกรังทั้งหมดไม่น้อยกว่า ๑,๙๒๐ ลูกบาศก์เมตร แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีลงลูกรังเพียง ๑,๑๙๕ ลูกบาศก์เมตร ยังขาดอยู่จำนวน ๗๒๕ ลูกบาศก์เมตร ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี จึงต้องขอใช้ส่วนการงานอันได้กระทำให้คืนด้วยเงินตามควรค่าแห่งการนั้นเป็นค่าลูกรังจำนวน ๑,๑๙๕ ลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เงินค่าวัสดุและค่าแรงแก่ผู้ฟ้องคดีในการงานที่ได้ทำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๐๕๕.๙๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๕/๒๕๕๘)

เมื่อข้อสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านกำหนดให้แบบรูปแนบท้ายสัญญาถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา โดยแบบรูปดังกล่าวกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องดำเนินการเปิดทดสอบใช้งานระบบประปาชนบทเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง และต้องทดสอบผลิตน้ำประปาชนบทไม่น้อยกว่า ๕๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งหากผลการทดสอบไม่ปรากฏส่วนบกพร่องใด ๆ จึงให้ถือว่างานแล้วเสร็จสมบูรณ์ ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้รับจ้างได้แก้ไขงานงวดสุดท้ายตามที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างแจ้งให้แก้ไขแล้วเสร็จและส่งมอบงานเรียบร้อยแล้วก็ตาม แต่หากผู้รับจ้างยังไม่ดำเนินการเปิดทดสอบใช้งานระบบประปาและทดสอบผลิตน้ำประปาภายในระยะเวลาและตามจำนวนที่แบบรูปแนบท้ายสัญญากำหนด ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างตามสัญญาแล้วเสร็จสมบูรณ์ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าจ้าง



งวดสุดท้ายตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้งนี้ ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้บริษัท ว. (ผู้ฟ้องคดี) ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน บ้านโคกแสง ตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ วงเงินค่าจ้าง ๑,๖๗๕,๐๐๐ บาท โดยแบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างออกเป็นสองงวด คือ งวดที่หนึ่ง เป็นเงินจำนวน ๑,๓๔๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานทดสอบการรับน้ำหน้าบรทุกของดิน งานโครงสร้าง คสล. และงานดินถมให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒ และงวดที่สอง (งวดสุดท้าย) เป็นเงินจำนวน ๓๓๕,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานก่อสร้างประเภทงานทาง งานอาคาร งานไม้พิจารณาปรับราคา และงานอื่น ๆ ทั้งหมด รวมทั้งทำสถานที่ก่อสร้างให้สะอาดเรียบร้อย ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่หนึ่งภายในกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างงวดที่หนึ่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ส่วนงานงวดสุดท้ายผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ขอส่งมอบงาน แต่ช่างควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จและต้องแก้ไข ๒๑ รายการ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไข หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอส่งมอบงานงวดสุดท้ายอีกหลายครั้ง แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างและช่างควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจงานจ้างแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังทำการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จต้องแก้ไข และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานทุกครั้ง จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเร่งดำเนินการส่งมอบงาน แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้แก้ไขงานเรียบร้อยแล้วตามที่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดสุรินทร์ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาคดีได้โอนมายังศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๖๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้... (๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาแล้วให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวดแล้วแต่กรณี



โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงิน ตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรายงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบ และวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี และสัญญาจ้างพิพาท มีข้อกำหนดว่า แบบรูปตามเอกสารแนบท้ายสัญญาถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ซึ่งตามแบบรูป ดังกล่าวระบุว่า ผู้รับจ้างต้องดำเนินการเปิดทดสอบใช้งานระบบประปาชนบทเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง และต้องทดสอบผลิตน้ำประปาชนบทไม่น้อยกว่า ๕๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งหากผลการทดสอบไม่ปรากฏส่วนบกพร่องใด ๆ จึงให้ถือว่างานแล้วเสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้ ข้อสัญญาจ้างพิพาทได้แบ่งการจ่ายค่าจ้างออกเป็นสองงวด คือ งวดที่หนึ่งเป็นเงินจำนวน ๑,๓๔๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานทดสอบการรับน้ำหนักบรรทุกของดิน จำนวน ๑ จุด งานโครงสร้าง คสล. (ก่อสร้างถังกรองน้ำ ก่อสร้างโรงสูบน้ำพร้อมถังน้ำใสขนาดจุ ๒๗ ลูกบาศก์เมตร ก่อสร้างถังตกตะกอนก่อสร้างหอดึงสูงขนาด ๒๐ ลูกบาศก์เมตร ก่อสร้างพื้น คสล. และก่อสร้าง ชั้นกระจายน้ำ) งานดินถม ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒ และงวดที่สอง (งวดสุดท้าย) เป็นเงินจำนวน ๓๓๕,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานก่อสร้างประเภทงานทาง (ระบบท่อส่งน้ำดิบ การประสานท่อระหว่างระบบ การประสานท่อภายในโรงสูบน้ำดี วางระบบ ท่อระบายน้ำ) งานอาคาร (ประตูและรั้วลวดหนาม ทุ่นลอย บ้ายโครงการ) งานไม่พิจารณาปรับราคา (เครื่องสูบน้ำดินพร้อมอุปกรณ์ จำนวน ๑ ชุด เครื่องสูบน้ำดีพร้อมอุปกรณ์ จำนวน ๑ ชุด เครื่องจ่ายสารละลาย ทดสอบการรับน้ำหนักบรรทุกของดินจำนวน ๑ จุด การประสาน ระบบไฟฟ้าภายใน การประสานระบบไฟฟ้าภายนอก สารส้ม) และงานอื่น ๆ ทั้งหมดให้แล้วเสร็จ เรียบร้อยตามสัญญา รวมทั้งทำสถานที่ก่อสร้างให้สะอาดเรียบร้อย กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้างพิพาทในงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๖๕ วรรคหนึ่ง (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นฯ ได้นั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติงานก่อสร้างประเภทงานทาง งานอาคาร งานไม่พิจารณาปรับราคา และงานอื่น ๆ ทั้งหมดให้แล้วเสร็จเรียบร้อยตามสัญญา รวมทั้ง ทำสถานที่ก่อสร้างให้สะอาดเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีหน้าที่ต้องดำเนินการเปิดทดสอบ ใช้งานระบบประปาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง และต้องทดสอบผลิตน้ำประปาไม่น้อยกว่า ๕๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ปรากฏส่วนบกพร่องใด ๆ ตามข้อสัญญาประกอบแบบรูปแนบท้ายสัญญา อีกด้วย ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขงานงวดสุดท้ายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งให้แก้ไขแล้วเสร็จและส่งมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๒ แล้ว



แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการเปิดทดสอบใช้งานระบบประปาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง และยังไม่ได้ทดสอบผลิตน้ำประปาไม่น้อยกว่า ๕๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ปรากฏส่วนบกพร่องใด ๆ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าจ้างตามสัญญาจ้างพิพาทงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๒/๒๕๕๙)

(๒) การเลิกสัญญา

กรณีที่ครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังคงทำงานไม่แล้วเสร็จ โดยหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างส่งมอบงานพร้อมกับแจ้งสงวนสิทธิการปรับตามสัญญาแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังคงเพิกเฉย หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างย่อมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ได้รับเอางานส่วนที่ผู้รับจ้างได้ก่อสร้างไว้แล้วบางส่วนไปให้ผู้รับจ้างรายอื่นทำการก่อสร้างต่อไป หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่างานที่ได้ทำไปแล้วแต่ยังไม่ได้ส่งมอบดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของการการติดตั้งลิฟต์นั้น แม้ตามสัญญาจะไม่ระบุงานดังกล่าวเอาไว้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง มีถึงผู้รับจ้างรับฟังได้ว่า มีการดำเนินงานในส่วนของการติดตั้งลิฟต์จริง งานติดตั้งลิฟต์ จึงถือเป็นงานนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง มีอำนาจสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานอื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากสัญญาได้ แต่ต้องชดใช้ค่างานนั้นให้แก่ผู้รับจ้าง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงต้องจ่ายค่าลิฟต์พร้อมค่าติดตั้งให้แก่ผู้รับจ้างด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างบริษัท ต. (ผู้ฟ้องคดี) ให้ก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลาง จำนวน ๑ หลัง ที่โครงการจัดตั้งวิทยาเขตสุราษฎร์ธานี วงเงินค่าจ้าง ๑๓๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งงวดงานและงวดเงินออกเป็น ๑๑ งวด ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีเริ่มเข้าทำงานตามสัญญาปรากฏว่า การส่งมอบงานเป็นไปโดยล่าช้ามาตลอด อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ขอใช้สิทธิตามมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี โดยขอขยายเวลาการก่อสร้าง



ขอเปลี่ยนแปลงงวดงานและขอเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดียินยอมและได้ตกลงทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๖ ฉบับ กับผู้ฟ้องคดี โดยแบ่งงวดงานและงวดเงินจากเดิม ๑๑ งวด เป็น ๒๐ งวด (งวดงานและงวดเงิน ๑๙ งวด กับเงินล่วงหน้า ๑ งวด) ขยายระยะเวลาออกไปอีก ๗๕๙ วัน โดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จเลื่อนเป็นวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาที่ขยายออกไปดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพียง ๑๑ งวด เหลือค้างงานอีก ๙ งวด คือ งวดที่ ๑๑ และงวดที่ ๑๔ ถึงงวดที่ ๒๐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเร่งรัดงานพร้อมส่งวงเงินสิทธิ์การปรับจำนวน ๖ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แล้วเสร็จได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้าง ค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา รวมเป็นเงิน ๕๑,๕๒๒,๙๖๕.๕๖ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดการทำงานตามสัญญาที่ขยายออกไป ผู้ฟ้องคดียังทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานพร้อมแจ้งสิทธิการปรับตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดียอมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญาแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างอาคารพิพาทไปแล้วบางส่วน และภายหลังจากบอกเลิกสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้บุคคลอื่นทำการก่อสร้างแทนผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเองงานส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างไว้แล้ว จึงต้องชดใช้เงินในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามค่าแห่งการงานนั้นตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามเอกสารประกอบการให้ถ้อยคำที่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างส่งต่อศาลระบุว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานงวดที่ ๑๑ ไปแล้ว ๙๙.๓๗% คำนวณเป็นเงินค่างานได้ ๖,๖๕๗,๗๙๐ บาท งวดที่ ๑๔ ทำงานไปแล้ว ๓๑.๗๗% คำนวณเป็นเงินค่างานได้ ๒,๑๒๘,๕๙๐ บาท งวดที่ ๑๕ ทำงานไปแล้ว ๒๙.๗๐% คำนวณเป็นเงินค่างานได้ ๑,๙๘๙,๙๐๐ บาท งวดที่ ๑๖ ทำงานไปแล้ว ๐.๔๒% คำนวณเป็นเงินค่างานได้ ๒๗,๓๐๐ บาท งวดที่ ๑๗ ทำงานไปแล้ว ๐.๒๐% คำนวณเป็นเงินค่างานได้ ๙,๐๐๐ บาท รวมค่างานที่ทำไปแล้วทั้งหมดแต่ยังไม่ได้ส่งมอบและผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๐,๘๑๒,๕๘๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่างานที่ผู้ฟ้องคดีทำไปแล้วแต่ยังไม่ได้ส่งมอบดังกล่าว รวมเป็นเงิน ๑๐,๘๑๒,๕๘๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



สำหรับงานติดตั้งลิฟต์นั้น แม้ตามสัญญาพิพาทรวมถึงสัญญาที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๖ ฉบับ จะไม่ได้ระบุถึงการติดตั้งลิฟต์ไว้ก็ตาม แต่เมื่อหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ มีข้อความว่า ตามที่บริษัทได้ขอทราบรายละเอียดการปรับปรุงรูปแบบอาคารเพื่อรองรับหลักสูตรเทคโนโลยีการจัดการ อุตสาหกรรม และรองรับผู้พิการนั้น จากการปรึกษาหารือฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เห็นควรดำเนินการใน ๓ รายการ คือ ... ๓) ให้มีระบบลิฟต์โดยสารภายในอาคาร จำนวน ๑ ชุด จึงฟังได้ว่า งานติดตั้งลิฟต์เป็นงานนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนทำงานอื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากสัญญาได้ แต่ต้องชดเชยค่างานนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำแถลงต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ติดตั้งลิฟต์ภายในอาคารที่ก่อสร้างแล้วแต่ยังไม่เสร็จ โดยมีเพียงตู้ลิฟต์กับเครื่องยก ไม่มีตัวควบคุมราคาลิฟต์พร้อมค่าติดตั้งคิดเป็นเงิน ๑,๑๖๔,๑๖๐ บาท ตรงกับราคาของผู้ฟ้องคดีระบุในคำฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าลิฟต์พร้อมค่าติดตั้งเป็นจำนวนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมจำนวนเงินค่าการงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นจำนวน ๑๑,๙๗๖,๗๔๐ บาท

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ตามสัญญาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีตกลงกันให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๔,๑๓๒,๕๒๙.๓๕ บาท ในงวดที่ ๖ และตั้งแต่องวดที่ ๙ ถึงงวดที่ ๑๙ กำหนดให้หักเงินล่วงหน้า ๒๐% ซึ่งข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินเป็นค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๔,๑๓๒,๕๒๙.๓๕ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๙ งวดที่ ๑๐ งวดที่ ๑๒ และงวดที่ ๑๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้หักเงินค่าจ้างล่วงหน้าคืนงวดละ ๒๐% เป็นเงินงวดละ ๑,๓๔๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าจ้างล่วงหน้าหักคืนไว้แล้ว ๔ งวด จำนวน ๕,๓๖๐,๐๐๐ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่ผู้ฟ้องคดีรับไปแล้ว ยังไม่ได้คืนจำนวน ๘,๗๗๒,๕๒๙.๓๕ บาท (๑๔,๑๓๒,๕๒๙.๓๕-๕,๓๖๐,๐๐๐) ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายค่าการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้แล้วรวมเป็นเงิน ๑๑,๙๗๖,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิบังคับจากหลักประกันที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบไว้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งกรณีดังกล่าว จึงต้องนำเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่ผู้ฟ้องคดีรับไปแล้วยังไม่ได้ออกจากเงินค่าการงานดังกล่าวด้วย คงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องจ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓,๒๐๔,๒๑๐.๖๕ บาท (๑๑,๙๗๖,๗๔๐-๘,๗๗๒,๕๒๙.๓๕) พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๒๐๔,๒๑๐.๖๕ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๕๘)



กรณีที่กองทัพเรืออนุญาตให้กรมประมงใช้ที่ดินบนเกาะ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นทะเบียนเป็นของกระทรวงกลาโหมเป็นสถานที่วิจัยและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ถือเป็นการอนุญาตในเรื่องทั่ว ๆ ไป เท่านั้น มิใช่เป็นกรณีการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบนเกาะดังกล่าวด้วย ดังนั้น การที่จังหวัดผู้รับมอบอำนาจจากกรมประมงในฐานะผู้ว่าจ้าง กับสถาบันวิจัยและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในฐานะผู้ใช้พื้นที่บริเวณที่จะมีการก่อสร้าง ยังไม่ดำเนินการขออนุญาตจากกองทัพเรือเพื่อทำการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบนเกาะข้างต้น อีกทั้งยังไม่สามารถกำหนดตำแหน่งสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอนให้แก่ผู้รับจ้างได้ ย่อมถือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวยังไม่ดำเนินการให้พื้นที่ก่อสร้างมีความพร้อมที่จะให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการตามสัญญาได้ การที่ผู้รับจ้างยังไม่ได้ลงมือทำงานตามสัญญา จึงมีเหตุมาจากฝ่ายผู้ว่าจ้างเอง ผู้รับจ้างมิได้เป็นผู้ประพฤติผิดสัญญา การบอกเลิกสัญญา และริบหลักประกันสัญญาจากผู้รับจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อสัญญา

สรุปข้อเท็จจริง

จังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. (ผู้ฟ้องคดี) ให้ก่อสร้างสิ่งก่อสร้างบนเกาะหนู อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา จำนวน ๓ รายการ ได้แก่ ทางเดินชมธรรมชาติ ศาลาอเนกประสงค์ และบ้านพักข้าราชการ ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๒,๗๙๗,๒๐๐ บาท โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ และแล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันของธนาคารจำนวนเงิน ๑๓๙,๘๖๐ บาท มอบให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ปรากฏว่าภายหลังทำสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ขนย้ายวัสดุไปยังสถานที่ก่อสร้างเพื่อสร้างบ้านพักคนงานแต่ไม่สามารถดำเนินงานได้ เนื่องจากเป็นช่วงมรสุม หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งที่จะก่อสร้างที่แน่นอนชัดเจนได้ อีกทั้ง การก่อสร้างต้องเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดยการตัดต้นไม้จำนวนมาก ต้องขุดตัดหน้าดินและหาที่สำหรับทิ้งดินด้วย การดำเนินงานดังกล่าวโดยยังไม่มี การขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อสร้างจากกองทัพเรือ ผู้ฟ้องคดีเกรงว่าอาจถูกร้องเรียนในภายหลังได้ จึงขอแจ้งหยุดงานจนกว่าจะมีการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปดูสถานที่ก่อสร้างแล้วตั้งแต่ในชั้นการประกวดราคา แต่มิได้ทักท้วงจนกระทั่งลงนามในสัญญา กรณีที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างจึงเป็นเพียงการหักล้างกับการที่ผู้ฟ้องคดียังไม่เริ่มดำเนินงานตามสัญญาเท่านั้น ส่วนการขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อสร้างเป็นหน้าที่ของส่วนราชการ



ที่จะประสานงานกันเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญา พร้อมทั้งแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ การริบหลักประกันสัญญา และแจ้งเวียนให้เป็นผู้ทำงาน แต่หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปรากฏว่าสถานที่ก่อสร้างตามสัญญาจ้างพิพาทตั้งอยู่บนเกาะหนู จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นทะเบียนเป็นของกระทรวงกลาโหม เพื่อประโยชน์ด้านยุทธบริการ การฝึก ตลอดจนการส่งกำลังบำรุงของกองทัพเรือ และต่อมา กองทัพเรือได้อนุญาตให้กรมประมงใช้ที่ดินบนเกาะหนูบางส่วนเป็นสถานที่วิจัยและเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำชายฝั่ง ซึ่งการอนุญาตดังกล่าวเป็นการอนุญาตในเรื่องทั่ว ๆ ไป ไม่ใช่กรณีการอนุญาต ให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างตามสัญญาจ้างพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการตามสัญญา แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งของสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ รวมทั้งมีอุปสรรคอื่น ๆ คือ สถานที่ก่อสร้างต้องตัดต้นไม้จำนวนมาก และต้องตัดดินเชิงลาดบนเกาะหนูหลายลูกบาศก์เมตร แต่ไม่มีที่สำหรับทิ้งดินนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกรมประมง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ใช้พื้นที่บริเวณ ที่จะมีการก่อสร้าง มีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้พื้นที่ก่อสร้างมีความพร้อมที่จะให้ผู้ฟ้องคดี เข้าดำเนินการตามสัญญา การที่กองทัพเรือยังไม่ได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างที่พิพาท จึงถือได้ว่ายังไม่มีความพร้อมในการส่งมอบสถานที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับจ้าง อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถกำหนดตำแหน่งสถานที่ก่อสร้าง ที่แน่นอนได้ ก็เป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องแก้ไขให้ได้เสียก่อน ดังนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เริ่มดำเนินการตามสัญญาจ้างมีสาเหตุมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่ใช่กรณี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผิดสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกสัญญาจ้างพิพาทและริบหลักประกัน สัญญาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อสัญญา พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินหลักประกันสัญญาจำนวน ๑๓๙,๘๖๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗๗/๒๕๕๘)



(๓) การชำระค่าเสียหาย**(๓.๑) การชำระค่าเสียหายจากการเลิกสัญญา**

กรณีที่ผู้รับจ้างดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงบอกเลิกสัญญาและดำเนินการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ ค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ดังกล่าวย่อมสูงกว่าราคาจ้างที่ได้มีการประเมินไว้ในขณะประกวดราคาเพื่อคัดเลือกผู้รับจ้างเดิม เนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างมีการปรับตัวสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อต่อมาหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้คำนวณเงินค่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่จากรายละเอียดขอบเขตงานและงวดงานที่ชัดเจน โดยนำเงินค่างานตามสัญญาที่เหลืออยู่ เงินหลักประกันผลงาน และหลักประกันสัญญาที่หักเป็นค่าปรับ หักออกจากค่าจ้างบุคคลอื่นทำงานที่ค้างอยู่จนแล้วเสร็จดังกล่าว และเรียกให้ผู้รับจ้างรายเดิมชำระเป็นค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นกิจการร่วมค้าให้ก่อสร้างชิ้นงานนิทรรศการเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมติดตั้ง ณ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (อพวช.) เทคโนธานี ในราคาทั้งสิ้น ๑๘๒,๖๐๕,๑๑๕ บาท โดยมีธนาคาร ท. เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ในวงเงิน ๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท ปรากฏว่าเมื่อครบระยะเวลาตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าปรับและค่าเสียหายรวมเป็นเงิน ๒๓๓,๕๙๒,๓๐๙.๙๑ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมาได้มีการแก้ไขจำนวนค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๒๒๐,๐๙๐,๖๕๙ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้หักเงินหลักประกันผลงานจำนวน ๑๓,๑๙๙,๗๓๐ บาท และหลักประกันสัญญาจำนวน ๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท จากธนาคารผู้ออกหนังสือค้ำประกันแล้ว คงเหลือเงินค่าปรับฐานผิดสัญญาจำนวน ๗,๓๖๕,๙๐๒.๙๓ บาท ค่าจ้างบุคคลอื่นทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๓๖,๒๘๒,๑๘๕ บาท ค่าเสียโอกาสของประชาชนที่จะเข้าชมพิพิธภัณฑสถานเป็นเงิน ๑๔๓,๙๐๑,๙๒๐ บาท และค่าขาดรายได้จากการจำหน่ายบัตรเข้าชมพิพิธภัณฑสถานของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๖,๙๑๙,๐๑๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา



หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายต่าง ๆ ดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับการจ้างผู้อื่นทำงานตามสัญญาที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จจำนวน ๓๒,๑๔๓,๙๖๕.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามโดยนาย ท. ผู้รับมอบอำนาจได้ลงนามในสัญญาพิพาทยอมผูกพันในข้อสัญญาทุกประการ ซึ่งรวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องรับผิดชอบในค่าปรับและค่าเสียหายหากเกิดกรณีการผิดสัญญาจ้างที่พิพาทขึ้นด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นกิจการร่วมค้าอ้างว่า นาย ท. ลงนามในสัญญาจ้างโดยระบุข้อความเกินกรอบอำนาจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบให้นาย ท. ไปทำข้อตกลง ข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นการกล่าวอ้างเรื่องของสัญญาตัวแทนตามมาตรา ๘๒๓^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องข้อตกลงตามสัญญาร่วมค้าซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตกลงร่วมกันให้นาย ท. เป็นผู้มีส่วนอำนาจลงนามในนิติกรรมต่าง ๆ ผู้เดียวเมื่อสัญญาพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามโดยนาย ท. ผู้รับมอบอำนาจได้ลงนามในสัญญาสัญญาพิพาทจึงยอมผูกพันคู่สัญญา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องร่วมรับผิดชอบชำระเงินค่าปรับและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการผิดสัญญา ส่วนข้อกำหนดในสัญญาร่วมค้าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นเรื่องการตกลงแบ่งความรับผิดชอบระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามด้วยกัน ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ผู้ถูกฟ้องคดีรายใดรายหนึ่งจึงไม่อาจหลุดพ้นจากความรับผิดตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ เพียงแต่เมื่อต้องชดใช้ค่าปรับและค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาแล้ว ก็สามารถไปไล่เบี้ยระหว่างกันได้ แต่จะยกขึ้นกล่าวอ้างต่อบุคคลภายนอกไม่ได้

เมื่อสัญญาพิพาทกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาผู้ฟ้องคดีอาจทำงานนั้นเองหรือว่าจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นต่อจนแล้วเสร็จได้... ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตกลงที่จะให้ผู้ฟ้องคดีรับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและหรือหลักประกันใด ๆ ตามสัญญาจ้าง

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๒๓ ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจก็ดี หรือทำนอกทำเหนือขอบอำนาจก็ดี ท่านว่ายอมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น

ถ้าตัวการไม่ให้สัตยาบัน ท่านว่าตัวแทนย่อมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยลำพังตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลภายนอกนั้นได้รู้หรือว่าตนทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือทำนอกเหนือขอบอำนาจ



ทั้งหมดหรือบางส่วนตามแต่จะเห็นสมควรและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตกลงรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ้างบุคคลอื่นทำงานต่อให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ตามสัญญา... ดังนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นฝ่ายผิดสัญญาพิพาทจนผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาและต้องว่าจ้างบุคคลอื่นทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ หากค่าจ้างดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ผู้ฟ้องคดีตามเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าวด้วย

เมื่อการประเมินราคาค่าจ้างตามสัญญาพิพาทเดิมเป็นการประเมินจากราคาค่าวัสดุก่อสร้างในห้วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่การคิดราคาค่างานเพื่อว่าจ้างผู้รับจ้างทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จเป็นการประเมินในห้วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งราคาค่าวัสดุก่อสร้างมีการปรับตัวสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ ราคาค่าจ้างทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จจึงย่อมต้องสูงขึ้นไปกว่าเดิม แม้ว่าเนื้องานที่เหลืออยู่จะเท่าเดิมก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเงินส่วนนี้ ยังไม่ได้ดำเนินการจ้างเหมาผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจึงยังไม่ใช่จำนวนที่แน่นอน เป็นเพียงการประมาณการของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมค่าจ้างในส่วนนี้ ซึ่งเดิมเรียกร้องไว้จำนวน ๕๑,๕๒๗,๐๕๓ บาท เนื่องจากได้มีการทำสัญญาจ้างบริษัท ป. ให้ทำงานตามสัญญาพิพาทที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ เป็นเงินค่าจ้างจำนวน ๘๖,๙๐๐,๐๐๐ บาท จึงถือได้ว่าค่าจ้างเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนและมีรายละเอียดขอบเขตงานและงวดงานที่ชัดเจนแล้ว เมื่อหักค่าจ้างตามสัญญาพิพาทที่เหลืออยู่จำนวน ๕๐,๖๑๗,๘๑๕ บาท แล้ว เป็นค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายเพิ่มขึ้นจำนวน ๓๖,๒๘๒,๑๘๕ บาท และเมื่อนำเงินหลักประกันผลงานและหลักประกันสัญญาที่หักเป็นค่าปรับแล้ว เหลืออยู่จำนวน ๔,๑๓๘,๒๑๙.๕๐ บาท มาหักออกจากค่าจ้างบุคคลอื่นทำงานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ คงเหลือเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒,๑๔๓,๙๖๕.๕๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องร่วมกันชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับการจ้างผู้อื่นทำงานตามสัญญาพิพาทที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จจำนวน ๓๒,๑๔๓,๙๖๕.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๓/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาแล้วบางส่วน แต่ต่อมาได้รับคำสั่งจากผู้ควบคุมงานให้พักงานชั่วคราว เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยังไม่ดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมาย ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาได้ และต่อมาผู้รับจ้างได้ขออนบอกเลิกสัญญาพร้อมทั้งขอเบิกเงินค่าจ้างในงานส่วนที่ได้ทำไปแล้ว รวมทั้งค่าวัสดุที่ได้ส่งเข้ามาหาหน่วยงานแล้วนั้น



ค่างานที่ผู้รับจ้างจะเรียกร้องจากผู้ว่าจ้างได้ ต้องคำนวณจากงานที่ได้ปฏิบัติกันจริง รวมเข้ากับค่าวัสดุที่ผู้รับจ้างได้ส่งเข้าหน้างานก่อนที่จะได้รับคำสั่งให้หยุดงาน โดยหลักฐานการซื้อขायวัสดุก่อสร้างดังกล่าวต้องมีน้ำหนักน่าเชื่อถือว่าได้มีการทำสัญญาซื้อขายกันจริงด้วย การที่ผู้รับจ้างอ้างหลักฐานสัญญาซื้อขายที่ไม่ระบุที่อยู่ของผู้สัญญา ไม่มีสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้สัญญา ประกอบกับไม่ปรากฏข้อมูลทะเบียนราษฎรของผู้สัญญา ย่อมเป็นการผิดวิสัยของผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการก่อสร้างที่จะต้องมีความรัดกุมในการทำสัญญา อันเป็นการรักษาผลประโยชน์หากมีปัญหาฟ้องร้องดำเนินคดีกรณีผิดสัญญากันในภายหลัง ดังนั้น ผู้รับจ้างจึงไม่อาจอ้างบัญชีแสดงรายการวัสดุก่อสร้างที่ไม่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือดังกล่าวมาเป็นหลักฐานในการกำหนดจำนวนเงินที่จะขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างชดใช้ให้แก่ผู้รับจ้างได้

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลเมืองกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างบริษัท อ. (ผู้ฟ้องคดี) ให้ทำการก่อสร้างชายหาดทรายบริเวณสวนสมเด็จพระญาณสังวร อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ในวงเงินค่าก่อสร้างจำนวน ๒,๕๘๔,๘๐๕.๖๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ปรากฏว่าในระหว่างดำเนินการก่อสร้าง ผู้ควบคุมงานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และในวันเดียวกันสำนักงานการขนส่งทางน้ำ สาขากาญจนบุรี ได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างชายหาดทราย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ขออนุญาตก่อสร้างจากกรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีประสานขออนุญาตไปยังกรมเจ้าท่าเพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไป รวมทั้งได้ขอสงวนสิทธิ์ในการขยายอายุสัญญาด้วย หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างครบถ้วนแล้ว ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานก่อสร้างต่อไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ขอส่งมอบงานงวดที่ ๑ ซึ่งได้ทำเสร็จก่อนได้รับแจ้งให้หยุดการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่างานที่ส่งมอบไม่ถูกต้องตามที่ระบุในสัญญา จึงยังไม่สามารถเบิกจ่ายค่าจ้างของงานงวดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีสอบถามถึงเรื่องการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างเรียบร้อย แต่ไม่ได้รับการชี้แจง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ บอกลเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี และขอเบิกเงินค่างานในส่วนที่ได้ทำไปแล้ว ค่าวัสดุที่ได้สั่งซื้อมาลงไว้ในพื้นที่เพื่อเตรียมการก่อสร้าง รวมทั้ง



ค่าต้นมะพร้าวและต้นปาล์ม เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๑๕๘,๙๑๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเรียกร้องค่างานเกินความเป็นจริง จำเป็นต้องพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๒,๑๕๘,๙๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงการบอกเลิกสัญญาจนถึงวันฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๒,๒๙๐,๒๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒,๑๕๘,๙๑๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือคำประกันของธนาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบัญชีแสดงรายการก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการไปแล้วบางส่วนซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นพร้อมหนังสือบอกเลิกสัญญา อันประกอบด้วย ๑. กล่อง GABION ๒. แผ่น GEOTEXTILE ๓. ทรายละเอียด ๔. หินใหญ่ ๕. ค่ามัดจำต้นมะพร้าว ๕๐ เปอร์เซ็นต์ และ ๖. ค่ามัดจำต้นปาล์ม ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ประกอบกับใบสั่งวัสดุต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำการสั่งซื้อวัสดุรายการที่ ๑ กล่อง GABION และวัสดุรายการที่ ๒ แผ่น GEOTEXTILE ก่อนวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ควบคุมงานมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักงานชั่วคราว ส่วนวัสดุรายการที่ ๓ ทรายละเอียด และวัสดุรายการที่ ๔ หินใหญ่ ไม่ปรากฏรายละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีสั่งซื้อเมื่อใด แต่มีบางส่วนถูกส่งมอบภายหลังวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นเวลานานมาก จึงยังมีข้อสงสัยในเรื่องการสั่งซื้อทรายละเอียดและหินใหญ่ การที่จะนำเอาบัญชีแสดงรายการของผู้ฟ้องคดีมาเป็นหลักฐานในการกำหนดจำนวนเงินที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีน่าจะไม่เป็นธรรม จึงควรต้องกำหนดจำนวนเงินโดยคำนวณจากงานที่ได้ปฏิบัติกันจริงรวมเข้ากับวัสดุที่ได้ส่งเข้าหน้างานก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะสั่งให้หยุดงาน ซึ่งในการนี้คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินราคางานก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการไป รวมทั้งราคาวัสดุที่ผู้ฟ้องคดีได้สั่งซื้อเข้าหน้างานก่อนถูกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ค่าแรงงาน ค่าภาษีกำไรและค่าดำเนินการร้อยละ ๓๐ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๔๘,๘๘๙ บาท ตามหลักฐานใบประเมินราคา (ปร.๔) ไม่ลงวันที่ เดือนกันยายน ๒๕๔๗ จึงเห็นว่าการประเมินค่าเสียหายเป็นจำนวนดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุผลและเหมาะสมแล้ว

สำหรับวัสดุรายการที่ ๕ ค่ามัดจำต้นมะพร้าว ๕๐ เปอร์เซ็นต์ และวัสดุรายการที่ ๖ ค่ามัดจำต้นปาล์ม ๕๐ เปอร์เซ็นต์ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือสัญญาซื้อขายว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายภายหลังจากรู้แล้วว่าต้องหยุดการก่อสร้าง ทั้งยังมีข้อสงสัยถึงความผิดปกติในการทำสัญญาซื้อขายต้นมะพร้าวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ส. ซึ่งไม่มีการระบุรายละเอียดที่อยู่ชัดเจนของนาย ส. และไม่ปรากฏสำเนาบัตรประจำตัว



ประชาชนของนาย ส. ประกอบกับข้อสนับสนุนที่ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบรายละเอียดของนาย ส. ในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎรแล้วไม่มีตัวตน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่สามารถติดต่อนาย ส. ได้อีก จึงมีน้ำหนักน่าเชื่อถือได้ว่ามิได้มีการทำสัญญากันจริง และโดยที่ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจด้านการก่อสร้าง ย่อมจะต้องมีความรัดกุมในการทำสัญญาซื้อขายวัสดุต่าง ๆ อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีหากมีปัญหาฟ้องร้องดำเนินคดีกรณีผิดสัญญากันในภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖๔๘,๘๘๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือคำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๒๘/๒๕๕๘)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ผู้รับจ้างจะได้รับสิทธิในการขยายระยะเวลาดำเนินงานตามสัญญาแล้วก็ตาม แต่ความก้าวหน้าของงานยังคงเป็นไปอย่างล่าช้ามาก เนื่องจากผู้รับจ้างไม่สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักร และแรงงานเข้าดำเนินงานตามสัญญาได้ เป็นเหตุให้เมื่อใกล้ครบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับการขยายออกไปแล้ว ผู้รับจ้างยังคงดำเนินงานได้เพียงประมาณร้อยละ ๕๑ ของผลงานทั้งหมด กรณีจึงมีเหตุทำให้เชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาได้ การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาที่ได้ขยายออกไป จึงชอบแล้ว

สำหรับค่าเสียหายที่ผู้รับจ้างจะต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจากการทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญานั้น หากปรากฏว่าภายหลังจากบอกเลิกสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ดำเนินงานตามสัญญาต่อจากผู้รับจ้างรายเดิมในวงเงินที่สูงขึ้น แม้ผู้รับจ้างจะโต้แย้งว่าค่างานที่สูงขึ้นดังกล่าวเป็นค่างานก่อสร้างส่วนที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากรายการงานตามสัญญาจ้างเดิมก็ตาม แต่เมื่อผู้รับจ้างมิได้แสดงพยานหลักฐานประกอบข้อโต้แย้งดังกล่าว ผู้รับจ้างจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่างานที่เพิ่มขึ้นนั้นให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง



ในส่วนของค่าจ้างผู้ควบคุมงาน นั้น เมื่อตามสัญญา กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบได้เฉพาะ ค่าควบคุมงานที่เกิดขึ้นภายหลังการบอกเลิกสัญญา และหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ได้ดำเนินการสำหรับงานนั้นต่อโดยมีค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานเกิดขึ้น ดังนั้น ผู้รับจ้างจึงไม่ต้องชดใช้ค่าควบคุมงานที่เกิดขึ้นก่อนวันบอกเลิกสัญญาให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง คงต้องรับผิดชอบเพียงค่าควบคุมงานอันเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น จากการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องทำงานต่อให้แล้วเสร็จเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายจะทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายใด ๆ ให้แก่ผู้รับจ้าง แต่หากปรากฏว่าก่อนการบอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานตามสัญญาไปแล้วบางส่วน และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานที่ส่งมอบ บางส่วนดังกล่าวแล้วเห็นว่าถูกต้องตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ย่อมมีหน้าที่ต้องชำระค่าการงานที่รับมอบแล้วบางส่วนนั้นให้แก่ผู้รับจ้าง

สรุปข้อเท็จจริง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างบริษัท ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้ปรับปรุงอาคารเคมี ๑ ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๓๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท แบ่งการจ่ายเงินออกเป็น ๖ งวดงาน กำหนดระยะเวลาดำเนินงานแล้วเสร็จภายใน ๒๑๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จำนวนเงิน ๑,๗๗๕,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา และในการควบคุมงาน ผู้ฟ้องคดี ได้ว่าจ้างบริษัท ป. ให้เป็นผู้ควบคุมการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานดังกล่าวแล้ว จนกระทั่งเมื่อใกล้ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอขยายระยะเวลาการทำงานออกไปอีก ๗๒ วัน พร้อมเสนอแผนเร่งรัดงาน หลังสิ้นสุดสัญญาต่อคณะกรรมการตรวจการจ้าง แต่ในระหว่างการพิจารณาคำขอดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอส่งมอบงานงวดที่ ๓ ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างก็ได้รับงานงวดดังกล่าวไว้แล้วเช่นเดียวกัน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาการทำงานออกไป ๑๓ วัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอขยายระยะเวลาการทำงานอีกครั้ง แต่เป็นการขอขยายเวลาก่อนสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาคำขอดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ดำเนินการตามแผนเร่งรัดงานและสงวนสิทธิในการบอกเลิกสัญญาหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถดำเนินการตามแผนดังกล่าวได้ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวน ๑๘๐ วัน และขยายเวลาการทำงานกรณีผู้ฟ้องคดีสั่งให้หยุดงานอีก ๒ วัน รวมเป็น ๑๘๒ วัน ซึ่งจะครบกำหนดเวลาทำงานในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้จะอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาการทำงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว แต่งานมีความก้าวหน้าช้ามาก โดยเมื่อเปรียบเทียบผลงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำได้ในขณะนั้น คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๒๔ ของผลงานทั้งหมด ทั้งที่ตามแผนเร่งรัดงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรจะทำได้ร้อยละ ๙๐.๘๘ ของผลงานทั้งหมด จึงเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาตามแผนเร่งรัดงาน จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ พร้อมทั้งสงวนสิทธิในการเรียกหลักประกันสัญญาจ้าง เรียกค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างบุคคลอื่นให้ทำงานต่อจนแล้วเสร็จ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานต่อจนแล้วเสร็จ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างบริษัท ศ. ให้ทำงานต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และจ้างบริษัท ป. ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานเดิมให้ควบคุมงานดังกล่าวต่อ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งได้แก่ ค่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงขึ้น ค่าจ้างควบคุมงาน และค่าไฟฟ้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ค้างชำระ เป็นเงินจำนวน ๔,๙๘๑,๐๑๙.๔๐ บาท มาชำระแก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินตามสัญญาค้ำประกันไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าวงงานตามสัญญาส่วนที่เหลือในงวดที่ ๔ ถึงงวดที่ ๖ และค่าเสียหายจากการสั่งซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินการตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงมีกรณีที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิโดยชอบที่จะบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดระยะเวลาการทำงานตามสัญญาได้ การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว

สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานแผนการดำเนินงานก่อสร้างประกอบกรอบการขออุทธรณ์กรณีบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีซึ่งรายงานโดยบริษัท ป. ว่า ณ วันบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๑ มีผลงานที่ดำเนินการได้ร้อยละ ๕๒.๓๙ ของงานทั้งหมด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่า ณ วันบอกลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลงานที่ดำเนินการได้ร้อยละ ๕๒.๓๙ ของงานทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๑๘,๕๙๘,๔๕๐ บาท จากมูลค่างานทั้งหมด ๓๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงคงเหลือมูลค่างานจำนวน ๑๖,๙๐๑,๕๕๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างบริษัท ศ. ทำงานต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวงเงินค่าจ้าง ๒๓,๒๘๐,๐๐๐ บาท จึงคิดเป็นค่างานที่เพิ่มขึ้น ๖,๓๗๘,๔๕๐ บาท ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะโต้แย้งว่าค่างานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นค่างานที่มีการก่อสร้างส่วนที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากรายการงานตามสัญญาเดิม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าส่วนงานที่เพิ่มเติมขึ้นดังกล่าวเป็นงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้เกิดความเสียหาย และต้องดำเนินการซ่อมแซมคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในสภาพเดิม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แสดงข้อเท็จจริงใดเพื่อหักล้างข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี จึงเชื่อได้ว่าค่างานที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งนั้น เป็นค่างานสำหรับการซ่อมแซมงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้เสียหายจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายจากค่างานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนค่าจ้างควบคุมงาน นั้น เมื่อข้อสัญญากำหนดให้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้บอกลิกสัญญาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิบอกลิกสัญญาและใช้สิทธิหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายซึ่งเป็นจำนวนที่เกินกว่าหลักประกันการปฏิบัติงาน และค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญา และค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานเพิ่มก็ได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า ค่าควบคุมงานที่ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเรียกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นั้น ต้องเป็นค่าควบคุมงานที่เกิดขึ้นภายหลังการบอกลิกสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการสำหรับการทำงานนั้นต่อโดยมีค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานเกิดขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้บอกลิกสัญญาโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะเรียกค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หลังจากวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าควบคุมงานตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ จนถึงวันบอกลิกสัญญาเป็นเวลา ๙๑ วัน เป็นเงิน ๓๒๗,๔๙๙.๙๐ บาท จึงไม่อาจพิจารณาค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อภายหลังการบอกลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างบริษัท ศ. ให้เข้าทำงานส่วนที่เหลือและว่าจ้างบริษัท ป. ให้ควบคุมงานต่อ เป็นเงินจำนวน ๔๓๒,๔๐๐ บาท กรณีจึงถือได้ว่าค่าควบคุมงานในส่วนนี้เป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานต่อให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบตามสัญญา คำประกันหรือไม่เพียงใด นั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา เป็นการใช้สิทธิโดยชอบตามข้อสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิรับหลักประกันการปฏิบัติ ตามสัญญาได้ และเมื่อหนังสือคำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีข้อกำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยอมผูกพันตนโดยไม่มีเงื่อนไขที่จะคำประกันชนิดเพิกถอนไม่ได้เช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้น ในการชำระเงินให้ตามสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีจำนวนไม่เกิน ๑,๗๗๕,๐๐๐ บาท ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อความเสียหายใด ๆ หรือต้องชำระค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ใด ๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ จะไม่อ้างสิทธิใด ๆ เพื่อโต้แย้ง และผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญา คำประกันดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบหนังสือคำประกัน พร้อมชำระดอกเบี้ยจากการผิดนัด ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่างานงวดที่ ๔ ถึงงวดที่ ๖ และค่าเสียหายจากการสั่งซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ นั้น เมื่อการบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยข้อสัญญาแล้ว กรณีจึงไม่มีค่าเสียหายใด ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างไรก็ตาม เมื่อในขณะที่บอกเลิกสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบ งานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว และได้ดำเนินงานงวดที่ ๔ ไปแล้วบางส่วนด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะได้ค่างานในส่วนที่ได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วนจากผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ณ วันที่ มีการบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลงานที่ดำเนินการได้ร้อยละ ๕๒.๓๙ ของงานทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๑๘,๕๘๘,๔๕๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ ไปแล้ว จำนวน ๑๖,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิได้รับเงินค่างานงวดที่ ๔ บางส่วนอีกจำนวน ๒,๓๘๘,๔๕๐ บาท ส่วนค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับ ดำเนินงานตามสัญญาจำนวน ๑,๘๒๘,๘๐๖.๖๔ บาท นั้น มิใช่เป็นเงื่อนไขในสัญญาที่ผูกพัน ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้แสดงพยานหลักฐานใด ๆ ที่สนับสนุน ข้อกล่าวอ้างของตน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบเพียงเงินค่างานงวดที่ ๔ เป็นจำนวน ๒,๓๘๘,๔๕๐ บาท

^๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ย ได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้



เมื่อนำเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิได้รับเป็นค่างานงวดที่ ๔ บางส่วนจำนวน ๒,๓๙๘,๔๕๐ บาท มาหักกับค่างานที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๖,๓๗๘,๔๕๐ บาทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่างานที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓,๙๘๐,๐๐๐ บาท และค่าควบคุมงานที่เพิ่มขึ้น ๔๓๒,๔๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๔๑๒,๔๐๐ บาท ส่วนดอกเบี้ยผิดนัดนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งคือวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระเงินภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ และต้องชำระดอกเบี้ยจากการผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ผิดนัด คือ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันฟ้อง คือ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นเงิน ๔๙,๘๖๖.๑๖ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้อง จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินจำนวน ๑,๗๗๕,๐๐๐ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งคือวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องชำระเงินภายในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผิดนัดชำระหนี้ และต้องชำระดอกเบี้ยจากการผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันผิดนัด คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันฟ้อง คือ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นเงิน ๑๘,๖๐๑.๐๓ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๔,๔๖๒,๒๖๖.๑๖ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๔,๔๑๒.๔๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชำระเงินไม่เกินจำนวน ๑,๗๗๓,๖๐๑.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๗๗๕,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

(๓.๒) การชำระค่าเสียหายจากการผิดสัญญา

กรณีที่ได้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างรางระบายน้ำจนแล้วเสร็จ โดยได้ส่งมอบงานให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและรับเงินค่าจ้างไปทั้งหมดแล้ว แต่ต่อมามีผู้ร้องเรียนเรื่องการทุจริตโครงการก่อสร้างดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงตรวจสอบพบว่าฝาดิตรางระบายน้ำเกิดความชำรุด



บกพร่องเป็นจำนวนมาก และเหล็กเสริมคอนกรีตที่ผู้รับจ้างใช้ไม่ตรงตามแบบที่กำหนดในสัญญา ซึ่งในขณะที่ตรวจรับมอบงานก่อสร้าง คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่พบเหตุความชำรุดบกพร่องนั้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่าผู้รับจ้างมีพฤติการณ์จงใจกระทำผิดสัญญาแล้วปิดบังไว้มิให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างรู้ กรณีจึงต้องด้วยมาตรา ๕๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจถือว่าผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานครบถ้วนตามข้อ ๖๕ (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้รับจ้างประพฤติผิดสัญญาดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลตำบลคำตากล้า (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำการก่อสร้างรางระบายน้ำรูปตัวยูสาย ๔๑ (แบบมีฝาปิด) ยาว ๖๐๐ เมตร โดยแบบแนบท้ายสัญญากำหนดให้ใช้เหล็กเสริมคอนกรีตเป็นเหล็กข้ออ้อย DB ๑๒ มิลลิเมตร และเหล็กเส้นกลม RB ๙ มิลลิเมตร จำนวน ๒,๔๐๐ ฝา พร้อมป้ายประชาสัมพันธ์ วงเงินค่าจ้าง ๑,๑๒๖,๐๐๐ บาท โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๘ ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จและส่งมอบงาน รวมทั้งรับเงินค่าจ้างทั้งหมดไปแล้ว มีผู้ร้องเรียนว่ามีการทุจริตโครงการก่อสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ตรวจสอบพบว่า ฝาปิดรางระบายน้ำเกิดความชำรุดจำนวน ๗๐๒ ฝา และสุ่มตรวจพบว่ามีการใช้เหล็กเสริมคอนกรีตเป็นเหล็กเส้นกลม RB ๔ มิลลิเมตร จำนวน ๑,๘๖๘ ฝา จึงเชื่อว่าเป็นการกระทำผิดแบบที่กำหนดในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขและเปลี่ยนแปลงฝาปิดรางระบายน้ำที่ผิดแบบแปลนให้ถูกต้องหรือชดใช้ค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๓๖๐,๘๙๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้แล้วเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้แม้คณะกรรมการตรวจการจ้างจะได้ทำการตรวจรับงานและผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วก็ตาม แต่เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีตรวจสอบฝาปิดรางระบายน้ำแล้วพบว่าเกิดความชำรุด และมีการใช้เหล็กเสริมคอนกรีตไม่ตรงตามแบบที่กำหนดในสัญญา ซึ่งในขณะที่ตรวจรับมอบงาน คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีไม่พบเหตุความชำรุดบกพร่องนั้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์จงใจกระทำผิดสัญญาโดยใช้เหล็กเสริมคอนกรีตผิดจากแบบ



ที่กำหนดในสัญญา แล้วปิดบังไว้มิให้ผู้ฟ้องคดีรู้ กรณีจึงต้องด้วยมาตรา ๕๘๘^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานครบถ้วนตามข้อ ๖๕ (๔)^๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ชำระค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนอันเป็นค่าจ้างตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างฝาปิดรางระบายน้ำผิดแบบ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญา และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการก่อสร้างฝาปิดรางระบายน้ำผิดแบบจำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๖๘ ฝา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๖๗,๘๘๗.๐๒ บาท รวมกับค่าภาษี ค่าดำเนินการ และค่าเสื่อมราคาตามที่กรมบัญชีกลางกำหนดเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๕๗,๐๖๕.๘๐ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขฝาปิดรางระบายน้ำให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดนัดตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน นับตั้งแต่วันที่ผิดนัดจนถึงวันฟ้องคดี

^๙ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๘ ถ้าผู้ว่าจ้างยอมรับมอบการที่ทำนั้นแล้วทั้งชำระครบพร้อมมิได้อิดเอื้อนโดยแสดงออกชัดหรือโดยปริยาย ผู้รับจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบ เว้นแต่ความชำระครบพร้อมนั้นเป็นเช่นนั้นจะไม่พึงพบได้ในขณะเมื่อรับมอบ หรือผู้รับจ้างได้ปิดบังความนั้นเสีย

^{๑๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๖๕ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วน เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวดแล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน อย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรายงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑-๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้ค่าเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้ว่าจะคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้ออกกล่าว

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะทำกรงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ท่านั้น



จำนวน ๗๘๒ วัน คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๕๗,๓๗๕.๑๑ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องร่วมกันหรือแทนกันชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๔๑๔,๔๔๑.๐๑ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงินจำนวน ๓๖๐,๘๘๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๖๐,๘๘๔ บาท นับถัดจากวันฟ้อง จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชำระหนี้แล้วเสร็จ ศาลจึงไม่อาจมีคำพิพากษาเกินคำขอได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๓๖๐,๘๘๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องคดี เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ โดยให้ชำระแล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๕/๒๕๕๘)

ตามสัญญาจ้างทำงานวางท่อระบายน้ำ เมื่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ลงลายมือชื่อรับทราบแบบแปลนการก่อสร้างแนบท้ายสัญญาซึ่งกำหนดให้ผู้รับจ้างจะต้องปรับปรุงถนนตามแบบแปลนที่กำหนดภายหลังจากก่อสร้างถนนพร้อมวางท่อระบายน้ำเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงถือได้ว่างานปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจรบริเวณที่มีการก่อสร้างถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างทำงานวางท่อระบายน้ำด้วย ดังนั้น เมื่อภายหลังจากการส่งมอบงานแต่ยังอยู่ในระหว่างการประกันผลงาน หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างตรวจพบความชำรุดเสียหายของถนนลาดยางที่ผู้รับจ้างทำการก่อสร้างบริเวณบ่อพักน้ำเสีย จึงเรียกให้ผู้รับจ้างทำการซ่อมแซมถนนดังกล่าว แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉย จึงถือได้ว่าผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญา หน่วยงานทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะทำการซ่อมแซมถนนลาดยางดังกล่าวนี้เอง หรือจะจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานนั้นแทนได้ โดยผู้รับจ้างรายเดิมต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง การที่ต่อมาหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันส่งมอบเงินตามสัญญาค้ำประกันเพื่อชำระค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำการซ่อมแซมถนนดังกล่าวแทน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเกาะ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. (ผู้ฟ้องคดี) ทำงานวางท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) พร้อมบ่อพักน้ำและฝาตะแกรงเหล็กปิด รวมทั้งขุดลอกบ่อพักน้ำเสียพร้อมป้ายโครงการ จำนวน ๑ ป้าย วงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๔๔๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารจำนวนเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท มอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีไว้เพื่อเป็นหลักประกัน



การปฏิบัติตามสัญญา ทั้งนี้ ในการทำสัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดในสัญญาให้ถือเอาแบบก่อสร้างแนบท้ายสัญญาเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ซึ่งได้มีการแนบแบบแปลนการก่อสร้างไว้ท้ายสัญญา ซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ลงลายมือชื่อรับทราบแบบแปลนการก่อสร้างแนบท้ายสัญญาดังกล่าว โดยแบบแปลนการก่อสร้างข้างต้นระบุว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนพร้อมวางท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องปรับปรุงถนนดังกล่าวโดยลงลูกกรงบดอัดแน่นลงหินคลุกบดอัดแน่น ทำไพร้มโค้ท และแทคโค้ท รวมทั้งต้องลาดแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ตามที่แบบแปลนกำหนด ซึ่งปรากฏว่าในการส่งมอบงานจ้างครั้งแรก คณะกรรมการตรวจการจ้างได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานจ้าง โดยมีงานปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจรเดิม (ถนนลาดยาง) รวมอยู่ด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานแล้วเสร็จได้ขอส่งมอบงานอีกครั้ง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานถูกต้องตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในระหว่างระยะเวลาประกันผลงาน ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าถนนลาดยางที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตามแบบแปลนเกิดชำรุดเสียหาย จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีรวม ๔ ฉบับ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการซ่อมแซมถนนดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีจะกระทำการแก้ไขเองหรือจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้น โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่มิได้เข้าดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงว่าจ้างนาย ส. ให้ดำเนินการซ่อมแซมถนนดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดี โดยวิธีตกลงราคาในวงเงินค่าจ้าง ๗๒,๐๐๐ บาท เมื่อนาย ส. ดำเนินการแล้วเสร็จและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าถนนลาดยางไม่อยู่ในสัญญาจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ อีกทั้ง หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ธนาคารชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการซ่อมแซมถนนลาดยางที่ชำรุดไม่มีการประเมินความเสียหาย ไม่มีการเปิดประมูลการจ้าง และไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายเสียหายทราบ รวมทั้งมูลค่าความชำรุดเสียหายไม่มากถึงจำนวนเต็มตามหนังสือค้ำประกัน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ธนาคารชำระเงินจำนวน ๗๒,๐๐๐ บาท ตามสัญญาค้ำประกัน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการซ่อมแซมถนนลาดยางที่ชำรุดเสียหาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบแบบแปลนการก่อสร้างแนบท้ายสัญญาที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีต้องปรับปรุงถนน



โดยลงลูกรังบดอัดแน่น ลงหินคลุกบดอัดแน่น ทำไพรม่โค้ท และแทคโค้ท รวมทั้งต้องลาดแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ตามที่แบบแปลนกำหนดภายหลังจากก่อสร้างถนนพร้อมวางท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กแล้ว จึงถือได้ว่างานปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจรเดิม (ถนนลาดยาง) บริเวณที่มีการก่อสร้างถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กตามแบบแปลนการก่อสร้างแบบทำสัญญาจ้าง ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องจากการปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจรเดิม (ถนนลาดยาง) เมื่อได้ทำการก่อสร้างถนนดังกล่าวและวางท่อระบายน้ำแล้วเสร็จ ดังนั้น เมื่อในระหว่างการประกันผลงาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่าถนนลาดยางที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตามแบบแปลนเกิดชำรุดเสียหาย จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีรวม ๔ ฉบับ เรียกให้เข้าทำการซ่อมแซมถนนดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมทำการซ่อมแซมตามกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะทำการซ่อมแซมถนนลาดยางดังกล่าวนี้เอง หรือจ้างผู้อื่นทำงานนั้นแทนก็ได้ โดยผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองตามข้อสัญญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างให้นาย ส. เข้าทำการซ่อมแซมถนนดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดีในวงเงินค่าจ้าง ๗๒,๐๐๐ บาท ย่อมมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีส่งมอบเงินตามสัญญาค้ำประกันเพื่อชำระค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นเข้าทำการซ่อมแซมถนนดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อสัญญา

สำหรับจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในการซ่อมแซมถนนลาดยางที่ชำรุดเป็นจำนวนเท่าใดนั้น เห็นว่า ในการคำนวณราคางานรื้อถอนและซ่อมสร้างผิวจราจรตามใบประมาณการราคาก่อสร้าง หัวหน้าส่วนโยธาของผู้ถูกฟ้องคดีได้ประมาณราคาก่อสร้างไว้เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่วนการประมาณราคาก่อสร้างในการจ้างนาย ส. ผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อซ่อมแซมถนนที่ชำรุดแทนผู้ฟ้องคดี หัวหน้าส่วนโยธาของผู้ถูกฟ้องคดีได้ประมาณการราคาก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงเห็นได้ว่าระยะเวลาก่อสร้างงานทั้งสองครั้งห่างกันเป็นเวลาถึงหนึ่งปีสามเดือน ในระหว่างนั้น ราคาวัสดุก่อสร้างย่อมมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นได้ อีกทั้ง การซ่อมแซมถนนที่ชำรุดดังกล่าวจะต้องทำการรื้อถอนส่วนที่เสียหายเดิมก่อนที่จะดำเนินการซ่อมแซมใหม่ จึงมีผลทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานทั้งสองครั้งแตกต่างกัน โดยราคาค่าก่อสร้างครั้งหลังย่อมสูงกว่าครั้งแรก นอกจากนี้ ราคาค่าก่อสร้างต่อหน่วยของพื้นที่จำนวนมากย่อมมีราคาต่ำกว่าราคาค่าก่อสร้างของพื้นที่จำนวนน้อย ในการคำนวณค่าก่อสร้างของพื้นที่จำนวนน้อยจึงจะนำราคาค่าก่อสร้างของพื้นที่จำนวนมากมาคิดคำนวณเป็นราคาเดียวกันไม่ได้ เพราะค่าก่อสร้างของพื้นที่จำนวนน้อยจะสูงกว่าค่าก่อสร้างของพื้นที่จำนวนมาก ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าการจ้างผู้รับจ้าง



รายใหม่เป็นการจ้างที่ผิดระเบียบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างซ่อมแซมถนนลาดยางที่ชำรุดให้แก่ผู้รับจ้างรายใหม่ไปเป็นจำนวนเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยอมมีสิทธิเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันจ่ายเงินจำนวน ๗๒,๐๐๐ บาท ตามหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิริบหลักประกันตามสัญญาค้ำประกัน จำนวนเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๐/๒๕๕๘)

(๔) การชำระค่าปรับ

(๔.๑) กรณีงดหรือลดค่าปรับ

ก. กรณีเป็นความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

ข. กรณีมีเหตุสุดวิสัย

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

ค. กรณีเป็นพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้อง
รับผิดชอบตามกฎหมาย

กรณีของการดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้าง
ทำเทียบเรือ ซึ่งปรากฏว่าหลังจากการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างของหน่วยงานทางปกครอง
ผู้ว่าจ้างครั้งแรก ได้พบว่าพื้นที่ก่อสร้างมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะก่อสร้างงานตามสัญญา
หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงจุดก่อสร้างและมีหนังสือ
แจ้งการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างอีกครั้งหนึ่ง กรณีดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่อาจ
เข้าดำเนินการก่อสร้างได้ตามวันที่กำหนดในสัญญา อันถือเป็นเหตุที่เกิดจากพฤติการณ์
อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งผู้รับจ้างอาจใช้สิทธิขอขยาย
เวลาทำงานตามสัญญาออกไปได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้รับจ้างได้รับมอบ
พื้นที่ก่อสร้างบริเวณใหม่เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่เหตุ
หรือพฤติการณ์อันเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามสัญญา
ได้สิ้นสุดลง การที่ต่อมาผู้รับจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ขอให้หน่วยงาน
ทางปกครองผู้ว่าจ้างแก้ไขปัญหาพื้นที่ก่อสร้างให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้น จึงจะเข้าดำเนินการ



ก่อสร้าง โดยขอสงวนสิทธิ์ค่าปรับระยะเวลาก่อสร้างในช่วงระยะเวลาที่ประสบปัญหา แม้หนังสือดังกล่าวจะมีข้อความไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่รับฟังได้เกี่ยวกับวันที่มีการรับมอบพื้นที่ก่อสร้าง แต่ก็ถือได้ว่าหนังสือข้างต้นเป็นการแจ้งเหตุและพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาแห่งสัญญา ให้นำหน่วยงานทางปกครองทราบ เพื่อขอขยายเวลาทำงานออกไปภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุอันสิ้นสุดลงแล้ว การที่ต่อมาหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างพิจารณาไม่ขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไป จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่เป็นธรรม ต่อผู้รับจ้าง

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือทุงคลองสน หมู่ที่ ๒ ตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างงวดสุดท้าย ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างถูกต้องครบถ้วน แต่ล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเวลา ๓๗ วัน จึงจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยหักเป็นเงินค่าปรับตามสัญญาวันละ ๑๓,๐๗๘ บาท รวมเป็นเงิน ๔๘๓,๘๘๖ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาเป็นเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๔๘๓,๘๘๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อสัญญาจ้างพิพาทระบุว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๐ วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา คือ ภายในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา โดยส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๓๗ วัน

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากการทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือจำนวน ๒ ฉบับ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ขอส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยหนังสือฉบับหลังมีข้อความระบุให้ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีนำชี้จุดก่อสร้างในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕



แต่จุดก่อสร้างมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะก่อสร้างทำเทียบเรือ อีกทั้งมีป่าไม้ชายเลนและน้ำขึ้นสูงมาก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงกำหนดจุดก่อสร้างใหม่ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ จึงต้องมีการปรับพื้นที่และขออนุญาตจากกรมป่าไม้ก่อน เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกครั้งในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ นอกจากนี้ อดีตผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง ได้ให้ถ้อยคำในชั้นพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่า มีการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างประมาณปลายเดือนพฤษภาคมหรือต้นเดือนมิถุนายน และยังปรากฏว่าวารสารองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง ประจำเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๕ มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า คณะกรรมการผู้ชี้สถานที่ก่อสร้างได้กำหนดพื้นที่ ต่อมา หัวหน้าส่วนช่างและทีมงานซึ่งติดตามการทำงานในพื้นที่พบว่าน้ำใหญ่ขึ้นสูงกว่าระดับที่กำหนดไว้เดิม ไม่เหมาะสมในการก่อสร้าง จึงให้บริษัทย้ายจุดจากที่กำหนดเดิมลึกเข้าไปอีกประมาณ ๘๐ เมตร เป็นเหตุให้ผู้รับเหมาต้องปรับพื้นที่ใหม่ จึงร้องขอความเป็นธรรมขยายระยะเวลาก่อสร้าง จากพยานหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ไม่อาจเข้าดำเนินการก่อสร้างได้ ถัดจากวันลงนามในสัญญา อันเป็นเหตุที่เกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปได้ และรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบพื้นที่โครงการก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่เหตุหรือเหตุการณ์อันเป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาได้นั้น ได้สิ้นสุดลง ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับพื้นที่ก่อสร้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับพื้นที่ให้เรียบร้อย และขอสงวนสิทธิ์ค่าปรับในส่วนนี้นับจากวันลงนามในสัญญาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีปรับพื้นที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ แม้ข้อความในหนังสือดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวันรับมอบพื้นที่และเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาของผู้ฟ้องคดี แต่ก็ถือได้ว่าหนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งเหตุและเหตุการณ์ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาในสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ เป็นหนังสือเพื่อขอขยายเวลาทำงานออกไปภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุอันสิ้นสุดลงตามข้อสัญญาพิพาทแล้ว การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่ขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะขยายเวลาการก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีนับถัดจากวันที่ลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงวันสุดท้ายก่อนวันที่ได้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นระยะเวลารวม ๓๙ วัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาโดยส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลาเพียง ๓๗ วัน จึงไม่มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี พิพาทษา

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๔๘๓,๘๘๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๘)

เมื่อสัญญาจ้างเหมาล้างลอกท่อระบายน้ำในเขตเทศบาลเป็นสัญญาจ้างทำของ วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นสาระสำคัญของสัญญาจึงได้แก่ งานลอกท่อและทำความสะอาดท่อระบายน้ำ เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำความสะอาดเป็นเพียงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดการเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อตามสัญญาไม่ได้ระบุชนิดหรือขนาดความจุของรถที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการทำงาน การที่ผู้รับจ้างใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จึงมิใช่สาระสำคัญที่ส่งผลต่อผลสำเร็จของงาน และเมื่อปรากฏต่อมาว่าในการจัดจ้างครั้งใหม่ หน่วยงานทางปกครองได้ตกลงจ้างผู้รับจ้างรายเดิมซึ่งเสนอรับจ้างโดยใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ชนิดเดิมกับที่เคยถูกบอกเลิกสัญญาไป การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างระงับการทำงานตามสัญญาด้วยเหตุเกี่ยวกับเครื่องจักรและอุปกรณ์ไม่ถูกต้องตามสัญญาดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่รับชำระหนี้โดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างตามกฎหมายได้ การบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลเมืองขลุง (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้ดำเนินการลอกท่อระบายน้ำถนนเทศบาล โดยใช้รถดูดฉีดล้างลอกท่อและทำความสะอาดท่อระบายน้ำ และกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๙ และทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ภายหลังทำสัญญาปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถลงมือทำงานได้ตามระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับรถเช่าและขาดเครื่องมืออุปกรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เร่งรัดดำเนินการ ต่อมา ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งขอเข้าดำเนินงานตามสัญญา โดยได้เช่ารถและเครื่องมืออุปกรณ์จากบริษัท อ. แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เครื่องมืออุปกรณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดำเนินงานดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในสัญญา จึงมีหนังสือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการดำเนินงานไว้ก่อนจนกว่าจะจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ตามที่กำหนดในสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้เข้าทำงานต่อจนครบกำหนดเวลาตามสัญญา หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เร่งรัดดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน ๔๐ วัน นับถัดจากวันครบกำหนด



แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อขอเข้าดำเนินการต่อ และแจ้งว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงานแล้ว แต่ยังคงเป็นการเช่าจากบริษัท อ. เช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าวยังคงไม่เป็นไปตามที่ระบุในสัญญา จึงสั่งให้ระงับการดำเนินการไว้ก่อน และต่อมาก็ได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับตามสัญญา พร้อมทั้งริบหลักประกันสัญญาไว้เป็นค่าปรับดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ชำระค่าปรับส่วนที่เหลือภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ภายหลังบอกเลิกสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ประกาศสอบราคาจ้างเหมาโครงการพิพาทอีกครั้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นซองเสนอราคาอีกเช่นเดิม และผู้ฟ้องคดีก็ได้ตกลงทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยใช้เครื่องมืออุปกรณ์จากบริษัท อ. ซึ่งเป็นชุดเดียวกับที่นำมาใช้ทำงานตามสัญญาฉบับเดิม หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยที่ค้างชำระตามสัญญาฉบับเดิมให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อสัญญาจ้างพิพาทเป็นสัญญาจ้างเหมาล้างลอกท่อระบายน้ำโดยใช้รถดูด ฉีด ล้างทำความสะอาดท่อระบายน้ำในบริเวณพื้นที่ที่กำหนด มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นการจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการงาน วัตถุประสงค์แห่งนี้ตามสัญญา จึงได้แก่ งานลอกท่อและทำความสะอาดท่อระบายน้ำเป็นสาระสำคัญ ส่วนเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำความสะอาดเป็นเพียงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดการ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการดำเนินงานตามสัญญา แล้วทำให้ทำงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะสั่งระงับการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้างเหตุดังกล่าว เนื่องจากตามเอกสารสอบราคาจ้างไม่ได้ระบุชนิดหรือขนาดความจุของรถที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการทำงาน อีกทั้ง เอกสารแนบท้ายสัญญาที่ระบุรายละเอียดดังกล่าวก็เป็นเพียงหนังสือชี้แจงรายละเอียดอุปกรณ์เพื่อใช้ในการทำงานตามสัญญาเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า ชนิดหรือขนาดความจุของรถบรรทุกที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการทำงาน มิได้เป็นสาระสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของงาน อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาแล้วได้ประกาศสอบราคาจ้างงานที่พิพาทอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นเสนอราคางานจ้างครั้งนี้อีก โดยใช้เครื่องมืออุปกรณ์ของบริษัท อ. ซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับที่ใช้ดำเนินงานตามสัญญาพิพาทในคดีนี้ จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เครื่องมืออุปกรณ์ในการล้างลอกท่อระบายน้ำไม่ตรงตามที่ระบุไว้ในเอกสารแนบท้ายสัญญา ไม่ใช่สาระสำคัญที่กระทบต่อคุณภาพหรือผลสำเร็จของงาน การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการดำเนินงานไว้ก่อนเพื่อให้แก้ไข



ปัญหาเรื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การหยุดงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ได้ขอปฏิบัติชำระหนี้แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้ไม่รับชำระหนี้ โดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างตามกฎหมายตามมาตรา ๒๐๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ระงับการทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีเวลาในการทำงานตามสัญญาอีก ๒๐ วัน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่สั่งให้ระงับการทำงานดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็อาจทำงานแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ อีกทั้งภายหลังจากครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอเข้าทำงานต่อให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน โดยหากทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชำระค่าปรับตามสัญญาจนกว่างานจะแล้วเสร็จ หนังสือดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการขอขยายเวลาการปฏิบัติตามสัญญา โดยมีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๓๒ วรรคสอง^๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้พิจารณา กลับมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเรียกค่าปรับ จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้เป็นเพราะพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชอบ การบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙/๒๕๕๙)

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๗ ถ้าลูกหนี้ขอปฏิบัติชำระหนี้ และเจ้าหนี้ไม่รับชำระหนี้ นั้น โดยปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ไซ้ ท่านว่าเจ้าหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด

^๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๒ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณา แต่ถ้าวงเงินในการสั่งการให้จัดหาค้างนั้นเกินอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและให้พิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนดคู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดเจนหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทราบตั้งแต่วันที่



ง. กรณีค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินตามสัญญา

ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ให้ส่วนราชการบริหารสัญญาทำให้เกิดความล่าช้า และมีให้ผู้รับจ้างต้องรับภาระค่าปรับที่สูงเกินสมควร โดยหากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญา ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องบอกเลิกสัญญาเพื่อมิให้ผู้สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเสียหายไปมากกว่านี้ เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมให้ทางราชการปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ส่วนราชการคู่สัญญาจึงจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรได้ ดังนั้น แม้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างซ่อมแซมอุทกภัยโครงการขุดลอกหนองน้ำ จะก่อสร้างคันคอนกรีตบ่อตักตะกอนไม่ตรงตามแบบที่กำหนดในสัญญาอันถือเป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่เมื่อจำนวนเงินค่าปรับที่ผู้รับจ้างจะต้องชำระให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ประกอบกับมีกรณีที่ถือได้ว่าผู้ควบคุมงานของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีส่วนบกพร่องร่วมอยู่ด้วย จึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับลงเหลือเพียงร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา

โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗-๘/๒๕๕๘

หน้า ๑๒๐๕-๑๒๐๘

กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาพร้อมกับแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าดังกล่าว แต่ต่อมาได้ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาเพื่อให้โอกาสแก่ผู้รับจ้างได้ทำงานตามสัญญาต่อไป กรณีถือเป็นการผ่อนปรนระยะเวลาในการปฏิบัติตามสัญญา สัญญายังไม่เลิกกัน หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีสิทธิหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับได้ตามสัญญา อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ต้องการให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาให้แล้วเสร็จเป็นสำคัญ ประกอบกับหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ผ่อนปรนระยะเวลาแล้วเสร็จออกไปเป็นระยะ ๆ อันเป็นกรณีที่ระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญามีใช้สาระสำคัญ และการกำหนดค่าเสียหายก็ต้องคำนึงถึงความเสียหายอันแท้จริงที่เจ้าหน้าที่ได้รับประกอบกับความสุจริตของลูกหนี้ฝ่ายผิดสัญญาด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าแม้จะล่วงเลยระยะเวลาตามสัญญาแล้ว แต่ผู้รับจ้างก็ยังคงติดตามและมีหนังสือทวงถามให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างแก้ไขปัญหาและส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง รวมทั้งแจ้งว่าจะเร่งทำงานให้แล้วเสร็จ พร้อมทั้ง

ยินยอมชำระค่าปรับหากเป็นความผิดของผู้รับจ้าง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ได้ขยายระยะเวลาออกไปจนกระทั่งผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ การให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ ๔๕ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็นจำนวนเบี่ยงปรับที่สูงเกินส่วน สมควรคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างร้อยละ ๒๕ ของจำนวนค่าปรับที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้หักไว้จากเงินค่าจ้าง

สรุปข้อเท็จจริง

การประปาส่วนภูมิภาค สาขาพิบูลมังสาหาร (สำนักงานประปาพิบูลมังสาหาร เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ประกาศสอบราคาจ้างเหมางานขยายเขตจำหน่ายน้ำ ถนนชานาญ ตำบลพิบูล อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีข้อกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ซื้อแบบและรายการในการไปดูสถานที่ก่อสร้างด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้จะดูหรือไม่ก็ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะถือว่าผู้ซื้อแบบและรายการได้ทราบสถานที่ ตลอดจนอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ดีแล้ว เมื่อมีอุปสรรคและปัญหาในเวลาทำงานจะนำมาอ้างให้พ้นความรับผิดชอบหรือยกเป็นข้อต่อสู้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในภายหลังไม่ได้ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยตกลงค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๓๐๕,๗๐๐ บาท กำหนดทำงานแล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๙ ปรากฏว่า จนครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้ลงมือทำงาน แต่ได้เข้าดำเนินการตามสัญญาหลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน หากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอถือเอาหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ตามแบบแปลนงานขยายเขตจำหน่ายน้ำจะต้องมีการวางท่อเข้าไปในที่ส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของพื้นที่ไม่อนุญาตให้ขุดดินวางท่อ และบางจุดเป็นพื้นที่นอกเขตส่วนบุคคลแต่เอกชนไม่ยอมให้ขุดวางท่อ โดยอ้างว่าเป็นผู้เทศอนกริตถนนและปลูกต้นไม้ไว้เอง จึงขอสงวนสิทธิการปรับบริเวณพื้นที่สองจุดดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบพื้นที่แล้วไม่อนุญาตให้สงวนสิทธิค่าปรับตามคำขอ ต่อมา ผู้ควบคุมงานเห็นว่าจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของจำนวนเงินค่าก่อสร้าง และยังไม่มีความคืบหน้าในเนื้องาน จึงเสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี พร้อมกับเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา รวมทั้งขอให้การประปาเขต ๘ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และประธานกรรมการตรวจการจ้างเกี่ยวกับความคืบหน้าในการทำงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ที่ประชุมต้องการ



ให้ผู้ฟ้องคดีทำงานให้แล้วเสร็จ จึงได้ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาออกไปอีกครั้งเพื่อให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาต่อไป ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้าทำงานจนแล้วเสร็จและมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ขอส่งมอบงานตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานดังกล่าวในวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ และขอสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๑๘๐ วัน ค่าปรับวันละ ๗๖๔.๒๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑๓๗,๕๖๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการส่งมอบงานล่าช้ามิได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เขียนแบบวางท่อเข้าไปในพื้นที่ของเอกชน และส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการล่าช้า ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๓๗,๕๖๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้กรณีผู้ฟ้องคดียังไม่ลงมือทำงานจนกระทั่งครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา จะถือเป็นการผิดสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เรียกประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และประธานกรรมการตรวจการจ้างเพื่อทราบความคืบหน้าในการทำงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าต้องการทำงานให้แล้วเสร็จที่ประชุมจึงมีความเห็นให้ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาออกไป จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ผ่อนปรนระยะเวลาในการปฏิบัติตามสัญญาออกไป สัญญายังไม่เลิกกัน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและจะดำเนินการตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ประกอบกับสัญญามีข้อกำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิปรับได้แม้สัญญาไม่เลิกกัน โดยมีสิทธิที่จะหักค่าปรับออกจากจำนวนเงินค่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีสิทธิหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับได้ตามสัญญา

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิการปรับบริเวณพื้นที่ก่อสร้างสองจุด เนื่องจากมีปัญหาในการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานปรากฏว่า พื้นที่จุดแรกผู้ฟ้องคดีสามารถใช้เครื่องตัดคอนกรีตขุดฝังวางท่อได้โดยไม่ต้องวางท่อในเขตที่ดินส่วนบุคคล และเทศบาลเมืองพิบูลมังสาหารอนุญาตให้วางท่อได้ ส่วนพื้นที่ก่อสร้างอีกจุดหนึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถขุดดินวางท่อได้โดยไม่ต้องตัดคอนกรีตขอบถนน ประกอบกับตามรายงานของผู้ชี้สถานที่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปดูสถานที่ก่อสร้างและสภาพพื้นที่ก่อสร้างตามที่ประกาศสอบราคาจ้างเหมาดังกล่าวกำหนดไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบสถานที่ก่อสร้างแล้ว เมื่อมีปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการมีสิ่งกีดขวางในพื้นที่ก่อสร้างดังกล่าว จึงจะนำมาอ้างให้พ้นความรับผิดชอบในภายหลังไม่ได้ ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดในประกาศสอบราคาข้างต้น นอกจากนี้ หนังสือแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๔



กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถือเป็น การแจ้งเหตุขัดข้องภายหลังจากครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าการลงมือทำงานล่าช้ามีเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เพื่อขยายระยะเวลาก่อสร้าง หรือลด หรืองดค่าปรับตามสัญญาได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า สัญญามีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างขยายเขตจำหน่ายน้ำให้แล้วเสร็จเป็นประการสำคัญ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ผ่อนปรนระยะเวลาแล้วเสร็จออกไปเป็นระยะ ๆ อันเป็นกรณีที่ระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญามีใช้สาระสำคัญ และการกำหนดค่าเสียหายก็ต้องคำนึงถึงความเสียหายอันแท้จริงที่เจ้าหนี้ได้รับประกอบกับความสุจริตของลูกหนี้ฝ่ายผิดสัญญาด้วย ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าแม้จะล่วงเลยระยะเวลาตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียังคงติดตาม และมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แก้ไขปัญหาและส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผ่อนปรนการเลิกสัญญาและผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาได้แล้วเสร็จ การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นจำนวนถึง ๑๓๗,๕๖๕ บาท นับว่าสูงเกินส่วน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลดจำนวนเบี้ยปรับดังกล่าวลง โดยเห็นว่าสมควรคืนเงินค่าปรับให้ผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๓๔,๓๙๑.๒๕ บาท จึงจะเหมาะสม พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๔,๓๙๑.๒๕ บาท ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๖/๒๕๕๙)

จ. กรณีอัตราค่าปรับตามสัญญาเกินกว่าที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนด

เมื่องานตามสัญญาจ้างปรับปรุงหอจดหมายเหตุแห่งชาติมีลักษณะเป็นงานจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดในคราวเดียว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงต้องกำหนดอัตราค่าปรับกรณีผู้รับจ้างก่อสร้างงานล่าช้าในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคาจ้าง ตามที่ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกำหนดอัตราค่าปรับตามสัญญาไว้สูงเกินกว่าอัตราตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ซึ่งผู้รับจ้างก็สมัครใจลงนามในสัญญาโดยไม่ได้โต้แย้งข้อสัญญาเกี่ยวกับอัตราค่าปรับข้างต้น อีกทั้ง สัญญาดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพนวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบ



เรียบริ้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อสัญญาที่กำหนดอัตราค่าปรับไว้สูงเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดำหนด จึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดำหนดแล้ว เห็นได้อย่างชัดเจนว่าทางราชการประสงค์จะได้ค่าปรับจากการก่อสร้างงานล่าช้าเพียงไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้างเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้หอจดหมายเหตุแห่งชาติที่ได้รับการปรับปรุงเรียบริ้อยแล้ว อีกทั้งไม่ปรากฏว่าความล่าช้าที่เกิดขึ้นได้สร้างความเสียหายประการอื่นให้เกิดแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุสมควรลดค่าปรับตามสัญญาลงให้เหลือเพียงร้อยละ ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. (ผู้ฟ้องคดี) ให้ปรับปรุงหอจดหมายเหตุแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ สงขลา ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างออกเป็น ๒ งวด และมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดและผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับเป็นเงินวันละ ๘๐๐ บาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญาเป็นเวลา ๔๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยหักเป็นเงินค่าปรับตามสัญญาเป็นจำนวน ๓๒,๘๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การคิดค่าปรับไม่ควรเกินร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการหักค่าปรับดังกล่าวต่อหัวหน้าหอจดหมายเหตุฯ และกรรมการตรวจการจ้างแล้ว แต่ได้รับการปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๖,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาลักษณะงานตามสัญญาจ้างพิพาทแล้ว เห็นได้ว่า งานตามสัญญาจ้างดังกล่าวได้แบ่งงวดงานออกเป็น ๒ งวด โดยงานงวดที่ ๑ ประกอบด้วย ๑. งานเคลื่อนย้ายอุปกรณ์วัสดุ เครื่องใช้สำนักงานออกจากพื้นที่ดำเนินการ ๒. งานรื้อกระเบื้องยาง ๓. งานสกัดผิวคอนกรีต (บริเวณพื้นกระเบื้องยางเดิม) พร้อมขนทิ้ง

๔. งานรีโอมไฟฟ้าเดิมพร้อมจัดเก็บ ๕. งานรีโอมและซ่อมฝ้าเพดานพร้อมจัดเก็บ ส่วนงานงวดที่ ๒ ประกอบด้วย ๑. งานพื้นหินขัดตามรูปแบบ ๒. งานติดตั้งบัวเชิงผนังพีวีซีตามรูปแบบ ๓. งานทาสีฝ้าเพดาน ๔. งานติดตั้งโคมไฟฟ้าของเดิมพร้อมเปลี่ยนหลอดไฟที่ชำรุด ๕. งานเคลื่อนย้ายวัสดุอุปกรณ์สำนักงานกลับที่เดิม และ ๖. งานอื่น ๆ ตามรูปแบบ จึงเห็นได้ว่างานทั้งสองงวดมีลักษณะเนื่องงานที่มีขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน โดยไม่อาจแยกกันทำให้เสร็จสมบูรณ์เป็นงวด ๆ ไปได้ อีกทั้ง ข้อสัญญา也未ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเมื่อทำงานไม่แล้วเสร็จในงวดงานที่กำหนด แต่ได้กำหนดให้คิดค่าปรับเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานและข้อสัญญาดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า งานตามสัญญาพิพาทเป็นงานจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดในคราวเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตรา ร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคาจ้าง ตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง^{๑๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดข้อสัญญาให้มีการคิดค่าปรับวันละ ๘๐๐ บาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของวงเงินค่าจ้าง จึงไม่เป็นไปตามที่ระเบียบดังกล่าว กำหนด

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ รายละเอียดเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราค่าปรับในสัญญาอย่างชัดเจนแล้ว แต่ก็ได้สมัครใจเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่ได้โต้แย้งคัดค้านข้อสัญญาดังกล่าวก่อนการลงนามในสัญญา จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะผูกพันเข้าทำสัญญาและพร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาดังกล่าว ทุกประการ ประกอบกับข้อสัญญาข้างต้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมาย หรือเป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชนตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะทำให้เป็นข้อสัญญาที่ไม่สมบูรณ์และตกเป็นโมฆะ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักแห่งการแสดงเจตนาในการทำสัญญา และการเกิดขึ้นของสัญญาแล้ว ข้อสัญญาเกี่ยวกับอัตราค่าปรับดังกล่าวจึงมีผลสมบูรณ์ และใช้บังคับได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องผูกพันและปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าว

^{๑๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๔ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท



โดยที่ค่าปรับถือเป็นเบี้ยปรับอย่างหนึ่ง ซึ่งศาลอาจใช้ดุลพินิจในการลดเบี้ยปรับลงได้ตามสมควร หากเห็นว่าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียวตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดว่างานจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้าง อันแสดงให้เห็นว่าทางราชการประสงค์จะให้คิดค่าปรับจากเหตุล่าช้าเพียงไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้างเท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ที่ได้รับการปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่าความล่าช้าดังกล่าวจะสร้างความเสียหายประการอื่นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับลงตามส่วน โดยให้ปรับเพียงร้อยละ ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง เป็นเงิน ๑๖,๔๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับที่หักไว้เกินจำนวน ๑๖,๔๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗ ต่อปี ของเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกไว้เกิน นั้น เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ข้อสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าปรับไว้เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของเงินค่าจ้างมีผลสมบูรณ์และใช้บังคับได้ตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักค่าปรับของผู้ฟ้องคดีไว้จำนวน ๓๒,๘๐๐ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยสัญญา ไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ กรณีจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะเรียกร้องดอกเบี้ยจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๖,๔๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐๘/๒๕๕๘)

(๔.๒) กรณีไม่งดหรือไม่ลดค่าปรับ

หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา หากปรากฏกรณีผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาจ้างได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญา โดยจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เว้นเสียแต่ว่าผู้รับจ้างจะยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงจะพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว ถือเป็น การผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญา



เท่าที่จำเป็นแล้ว เนื่องจากการไม่ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาจะส่งผลให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับและค่าใช้จ่ายเสียหายเป็นจำนวนเงินมากกว่าค่าปรับในคดีนี้ และระยะเวลาในการดำเนินงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จจะต้องล่าช้าออกไปจากการหาผู้รับจ้างรายใหม่มาดำเนินงานต่อให้แล้วเสร็จ อันจะกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เงินค่าปรับจำนวนร้อยละ ๒๙ ของวงเงินค่าจ้าง จึงไม่ใช่เงินค่าปรับที่สูงเกินส่วน

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ก่อสร้างอาคารบ้านพักผู้สูงอายุแบบพิเศษ สถานสงเคราะห์คนชราบ้านศรีตรัง จำนวน ๓ หลัง พร้อมต่อเติมระบบประปา ระบบไฟฟ้า และถนนเข้าสู่บ้านพัก พร้อมติดตั้งป้ายโครงการ วงเงินค่าจ้าง ๘๔๐,๐๐๐ บาท แบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างเป็น ๓ งวด และมีกำหนดงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานงวดที่ ๑ ไว้เป็นที่เรียบร้อย แต่หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานในงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ ตามกำหนดเวลาในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเร่งดำเนินการตามสัญญาและเชิญผู้ฟ้องคดีไปทำความเข้าใจกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาจ้างในอัตราวันละ ๘๔๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น จนกว่างานจะแล้วเสร็จ แต่หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการก่อสร้างงานงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งงานจ้างภายในกำหนดเวลา หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะบอกเลิกสัญญาจ้าง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ (งวดสุดท้าย) ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างก็ได้ตรวจรับงานทั้งสองงวดดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมกับหักเอาเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างกรณีส่งมอบงานล่าช้า เป็นเงินจำนวน ๒๔๓,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ ๒๙ ของวงเงินค่าจ้าง อันเป็นการคิดค่าปรับเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งให้คิดได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าปรับส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด เป็นเงินจำนวน ๑๕๙,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่มีการปรับจนถึงวันฟ้อง เป็นเงินจำนวน ๕๖,๘๕๗ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๒๑๖,๔๕๗ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาพิพาทได้ และจำเป็นต้องมีการปรับตามสัญญา ซึ่งจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง โดยปกติแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ควรต้องพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาพิพาทเสีย เว้นเสียแต่ผู้ฟ้องคดีจะยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงจะพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อกรณีตามคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาพิพาทเท่าที่จำเป็นแล้ว โดยทำเป็นบันทึกข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีส่วนผิดหรือบกพร่องในการก่อให้เกิดความเสียหายจากค่าปรับที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิหักเงินค่าปรับจำนวน ๒๔๓,๖๐๐ บาท จากเงินค่าจ้างตามสัญญาพิพาทได้ แม้ว่าเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวจะเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาก็ตาม โดยผู้ฟ้องคดีเองยังคงได้รับประโยชน์จากการผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย เนื่องจากการไม่ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาพิพาท จะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชำระค่าปรับและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวนมากกว่าค่าปรับในคดีนี้ และระยะเวลาในการดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาพิพาทจะต้องล่าช้าออกไปอีกจากการสูญเสียเวลาหาผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อให้เข้ามาดำเนินงานต่อ เมื่อพิจารณาถึงความเดือดร้อนของประชาชนที่จะเข้าใช้บริการบ้านพักคนชราที่ต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากการทำงานก่อสร้างล่าช้าของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๔๓,๖๐๐ บาท นั้น ไม่สูงเกินส่วน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖๑/๒๕๕๘)

(๕) การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างหรืองานอื่นกับทางราชการ

เมื่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติฉุกเฉินจากเหตุอุทกภัยเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากเกณฑ์ตามปกติตามระเบียบของหน่วยงาน กำหนดให้หน่วยงานของรัฐขยายอายุสัญญาจ้างก่อสร้างออกไปจำนวน ๑๘๐ วัน ให้แก่ผู้ประกอบการก่อสร้างที่ได้มีการลงนามในสัญญา



กับหน่วยงานของรัฐและสัญญายังคงมีผูกพัน โดยเป็นสัญญาที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ และยังไม่มีการตรวจรับงานงวดสุดท้ายในช่วงการเกิดอุทกภัย ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ประกอบการก่อสร้างที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือต่อหน่วยงานของรัฐคู่สัญญาภายใน ๙๐ วัน นับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หน่วยงานของรัฐจึงชอบที่จะขยายระยะเวลาสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน โดยมีต้องใช้ดุลพินิจ และไม่มีสิทธิปรับผู้ประกอบการก่อสร้าง เพราะเหตุก่อสร้างงานล่าช้าในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลไทรตริ่งษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (ประปาบาดาลขนาดกลาง) หมู่ที่ ๑ บ้านมอพระธาตุดำบลไทรตริ่งษ์ อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร ในวงเงินค่าจ้าง ๑,๔๙๗,๐๐๐ บาท โดยสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ จนแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๙ รวมระยะเวลา ๑๒๐ วัน ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าว จังหวัดกำแพงเพชรได้ประกาศกำหนดให้พื้นที่ตำบลไทรตริ่งษ์ อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินอันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัย ๒ ช่วงเวลาดังกล่าว โดยช่วงที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ และช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ส่งมอบงานจ้างที่แล้วเสร็จสมบูรณ์ตามสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานจ้างและชำระค่าจ้างเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยได้หักเงินค่าปรับกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๗๖ วัน ค่าปรับวันละ ๑,๔๙๗ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับ ๑๑๓,๗๗๒ บาท ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างจากเหตุอุทกภัยใน ๔๗ จังหวัด ตามที่กระทรวงการคลังเสนอรวม ๓ ข้อ ซึ่งข้อ ๒. ของมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาขยายอายุสัญญาสำหรับงานก่อสร้างที่ได้มีการลงนามในสัญญาและยังมีผลผูกพันอยู่ ซึ่งเป็นสัญญาจ้างที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ และยังไม่มีการตรวจรับงานในงวดสุดท้ายในช่วงที่เกิดอุทกภัย โดยให้ขยายอายุสัญญาออกไปอีกจำนวน ๑๘๐ วัน เฉพาะในเขตจังหวัดที่มีการประกาศพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากเกณฑ์ปกติตามระเบียบของหน่วยงาน ทั้งนี้ ให้ผู้ประกอบการยื่นคำร้องขอรับการช่วยเหลือต่อหน่วยงานคู่สัญญาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ



ด่วนที่สุด ที่ กค (กวพ) ๐๔๐๘.๔/ว ๒๗๙ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ แจ้งเวียนหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจ และหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ ๑. มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีใช้กับสัญญาจ้างก่อสร้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ๒. เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะในเขตจังหวัดที่มีการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติดังกล่าวมุ่งหมายเฉพาะภัยพิบัติที่เกิดจากเหตุอุทกภัยเท่านั้น โดยช่วงระยะเวลาที่ให้ความช่วยเหลือ คือ อุทกภัยที่เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๕๐ โดยให้พิจารณาตามช่วงเวลาของประกาศฯ ในแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ๓. ในช่วงที่เกิดอุทกภัยสัญญาจ้างก่อสร้างได้มีการลงนามในสัญญาไว้แล้ว และยังมีผลผูกพัน โดยสัญญาจ้างยังอยู่ระหว่างดำเนินการและยังไม่มี การตรวจรับงานในงวดสุดท้ายก่อนช่วงการเกิดอุทกภัย ๔. ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในเขตจังหวัดที่มีการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด (รวมพื้นที่น้ำท่วมและพื้นที่น้ำไม่ท่วมด้วย) ๕. ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกจำนวน ๑๘๐ วัน โดยมีต้องใช้ดุลพินิจ เนื่องจากเป็นการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากเกณฑ์ปกติตามระเบียบของหน่วยงาน ๖. ผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำร้องขอรับการช่วยเหลือต่อหน่วยงานคู่สัญญาภายใน ๙๐ วัน นับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ๗. กรณีที่เข้าข่ายได้รับการช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากการขยายระยะเวลาออกไป มีผลทำให้ผู้รับจ้างไม่ถูกปรับ ก็ให้งด ลดค่าปรับ หรือคืนค่าปรับ ตามความเป็นจริงแล้วแต่กรณี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะได้รับการขยายอายุสัญญา และได้คืนค่าปรับตามสัญญาจ้าง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายอายุสัญญาและขอคืนค่าปรับตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ไม่สามารถให้การช่วยเหลือได้เนื่องจากกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนกรณีดังกล่าวอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันความเห็นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๑๓,๗๗๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถขยายระยะเวลาและคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่เห็นชอบตามมาตรการที่กระทรวงการคลังเสนอ รวม ๓ ข้อ ประกอบหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค (กวพ) ๐๔๐๘.๔/ว ๒๗๙ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่แจ้งเวียนเพื่อชักชวน



ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีมีเจตนารมณ์ประการหนึ่งเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติฉุกเฉินจากเหตุอุทกภัยใน ๔๗ จังหวัด เนื่องจากพื้นที่ถูกน้ำท่วม เป็นเหตุให้ไม่สามารถทำงานได้ และเกิดการขาดแคลนแรงงาน รวมทั้งขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง ดังจะเห็นได้จากข้อ ๒ ของมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญา ขยายอายุสัญญาสำหรับงานก่อสร้างที่ได้ลงนามในสัญญาและยังมีผลผูกพันอยู่ โดยเป็นสัญญาจ้างที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการและยังไม่มี การตรวจรับงานในงวดสุดท้ายในช่วงที่เกิดอุทกภัย ให้ขยายอายุสัญญาออกไปอีก ๑๕๐ วัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๓. ของหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่กำหนดว่า ในช่วงที่เกิดอุทกภัย สัญญาจ้างก่อสร้างได้มีการลงนามในสัญญาไว้แล้ว และยังมีผลผูกพัน โดยสัญญาจ้างยังอยู่ระหว่างดำเนินการและยังไม่มี การตรวจรับงานในงวดสุดท้าย ก่อนช่วงการเกิดอุทกภัย ดังนั้น การที่หน่วยงานคู่สัญญาจะขยายอายุสัญญาให้เป็นไปตาม มติคณะรัฐมนตรีให้แก่ผู้ประกอบการก่อสร้างตามที่ผู้ประกอบการร้องขอได้หรือไม่ จึงต้อง พิจารณาว่าสัญญาจ้างเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นหรือไม่ ดังนั้น คำว่าสัญญาจ้างก่อสร้าง ที่ได้ลงนามในสัญญาและยังมีผลผูกพันอยู่ โดยยังอยู่ระหว่างดำเนินการ จึงต้องหมายความว่า สัญญาจ้างดังกล่าวยังมีการดำเนินการอยู่และยังไม่มี การตรวจรับงานงวดสุดท้ายในช่วงที่เกิด อุทกภัย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าพื้นที่ตำบลไทรตรึงษ์ จังหวัดกำแพงเพชร ได้มีการประกาศ กำหนดให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินอันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัย ๒ ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ และช่วงที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานจ้าง เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ และได้รับชำระราคาค่าก่อสร้างเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กรณีจึงเห็นได้ว่าช่วงที่เกิดอุทกภัยทั้งสองช่วงยังมีการดำเนินการตามสัญญาจ้างและมีได้มี การบอกเลิกสัญญา รวมทั้งยังไม่มี การตรวจรับงานในงวดสุดท้ายแต่อย่างใด สัญญาจ้างดังกล่าว ของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ ของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ขยายอายุสัญญาและขอคืนค่าปรับตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นการยื่นคำร้องขอรับ การช่วยเหลือต่อหน่วยงานคู่สัญญาภายใน ๙๐ วัน นับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงชอบที่จะขยายระยะเวลาสัญญาอีกจำนวน ๑๕๐ วัน โดยมีต้องใช้ดุลพินิจ เนื่องจากเป็น การช่วยเหลือกรณีพิเศษนอกเหนือจากเกณฑ์ปกติตามระเบียบของหน่วยงาน ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิที่จะปรับผู้ฟ้องคดีเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้ากว่าระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินค่าปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ



จำนวน ๑๑๓,๗๗๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑๒/๒๕๕๘)

๑.๓.๒ สัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน

๑) การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) ผลของสัญญา

(๑) การชำระหนี้ตามสัญญา

เมื่อสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่ถูกเวนคืนมีข้อกำหนดว่าผู้ขาย ยอมตกลงขายที่ดินให้ผู้ซื้อเพื่อสร้างถนนนับแต่วันทำสัญญาเป็นต้นไป โดยผู้ซื้อจะมีสิทธิ เข้าดูแลแทนที่ได้ทันที และผู้ขายยอมให้ผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ขายได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปแล้วบางส่วน กรณีแสดงให้เห็นว่าผู้ขายมีเจตนา ยอมสละที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ในสัญญาให้แก่ทางราชการเพื่อเป็นทางสาธารณะแล้ว นับแต่วันที่ได้ทำสัญญากัน ที่ดินตามที่ระบุไว้ในสัญญาจึงตกเป็นทางสาธารณะอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินทันที ส่วนค่าทดแทนที่ดินบางส่วนที่ยังค้างชำระกันอยู่ คู่สัญญาก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้กันต่อไป ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้ซื้อที่ดินซึ่งถูกแบ่งแยกมาจากที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมาภายหลังจากที่ที่ดินที่ซื้อนั้นมีบางส่วนเป็นทางสาธารณะอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วรวมอยู่ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนที่เป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้ โดยคงมีสิทธิ ในที่ดินข้างต้นเพียงเท่าที่เจ้าของที่ดินเดิมมีอยู่ นั่นคือการได้รับชำระเงินค่าทดแทน ส่วนที่เหลือซึ่งเจ้าหน้าที่เวนคืนค้างชำระแก่เจ้าของที่ดินเดิมเท่านั้น

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น จะต้องคำนึงถึงความเสียหายอันเกิดจากการจ่ายค่าทดแทนที่ล่าช้าซึ่งเป็นความผิด ของทางราชการ ประกอบกับพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจในขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทน ที่ค้างชำระด้วย ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาเงินค่าทดแทนฯ ได้ใช้ราคาประเมิน ทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดิน



ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มาเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ขณะที่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนกลับเป็นปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและราคาประเมินของกรมที่ดินได้สูงขึ้นจากเดิมมาก กรณีจึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ทางราชการมีโครงการสร้างถนนสายพุทธมณฑล และถนนอุทยาน จึงมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในปีดังกล่าว ซึ่งการกำหนดแนวเขตถนนได้ผ่านที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖ เลขที่ดิน ๑๒๗ ในเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑ งาน ๗๐ ตารางวา ซึ่งมีนาง ร. และนาง ท. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยมีเนื้อที่ที่อยู่ในเขตทางประมาณ ๒ ไร่ ๔๐ ตารางวา ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ นาง ร. และนาง ท. ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินส่วนที่อยู่ในเขตทางดังกล่าวกับทางราชการในราคาไร่ละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐,๕๐๐ บาท โดยสัญญาจะซื้อจะขายข้างต้นกำหนดให้ผู้ขายจะต้องนำโฉนดไปขอทำการรังวัดแบ่งแยกหักเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่หลังจากที่นาง ร. และนาง ท. รับเงินงวดแรกร้อยละ ๗๕ ของเงินค่าทดแทนทั้งหมดไปแล้ว ก็ได้ดำเนินการรังวัดแบ่งหักที่ดินดังกล่าวมอบให้แก่ทางราชการ กลับแบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวมที่ดินแปลงดังกล่าวออกเป็นหลายแปลง โดยโฉนดที่ดินแปลงเดิมเหลือเนื้อที่ ๓ ไร่ ๕๕ ตารางวา คงเป็นกรรมสิทธิ์ของนาง ร. ส่วนที่ดินส่วนที่เหลือได้แบ่งแยกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๔๗๑ เลขที่ดิน ๑๑๗๖ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๑๕ ตารางวา เป็นกรรมสิทธิ์ของนาง ท. ซึ่งที่ดินแปลงของนาง ท. นี้ มีนาง ส. เข้าถือกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย และต่อมาก็ได้มีการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินดังกล่าวอีกทอดหนึ่งโดยแบ่งออกเป็น ๕ แปลง และหนึ่งในห้าแปลงนั้นเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๗๙๓๖ เลขที่ดิน ๑๙๓๓ มีนาง ส. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ นาย ว. (ผู้ฟ้องคดี) ได้ซื้อที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๗๙๓๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑๒ ตารางวา จากนาง ส. และในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ซื้อที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๔๗๑ เนื้อที่ ๓ งาน ๔๑ ตารางวา จากนาง ท. ต่อมา กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ดำเนินการสำรวจที่ดินในแนวเขตเวนคืนพบว่าที่ดินทั้งสองแปลงที่ผู้ฟ้องคดีถือครองอยู่ดังกล่าวอยู่ในแนวเขตทาง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ค่ารั้งถอนอาคาร และสิ่งปลูกสร้างในแนวเขตโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตั้งขึ้น มีมติกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นอัตราตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท โดยผลการสำรวจที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๔๗๑ อยู่ในเขตเวนคืน ๒ งาน ๒๑ ตารางวา ส่วนโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๗๙๓๖ อยู่ในแนวเขตเวนคืน ๒ งาน ๗๔ ตารางวา รวมที่ดินทั้งสองแปลงถูกเขตทางจำนวน ๑ ไร่ ๙๕ ตารางวา แต่ตามผลการรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงปรากฏว่า ถูกเขตทางเพิ่มขึ้นจากสัญญาจะซื้อจะขายเดิมจำนวน ๒ งาน ๑๓ ตารางวา ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้นำเงินค่าทดแทนที่ดินเข้าบัญชีธนาคารออมสินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๔๗๑ สำหรับส่วนที่ค้างจ่ายตามสัญญา อีกร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๘๒๘,๗๕๐ บาท และค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๗๙๓๖ สำหรับส่วนที่ค้างจ่ายตามสัญญาอีกร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๑,๐๒๗,๕๐๐ บาท พร้อมค่าทดแทน สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่ตั้งกล่าวเป็นเงิน ๒๓๓,๑๘๐ บาท ส่วนค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตทาง เกินไปจากที่กำหนดในสัญญาจะซื้อจะขายอีกจำนวน ๒ งาน ๑๓ ตารางวา นั้น คณะกรรมการฯ มีมติให้เจ้าของที่ดินเดิมและผู้ฟ้องคดีไปตกลงแบ่งส่วนกันก่อน ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียอมรับเงิน เฉพาะส่วนของค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง แต่ไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าการเวนคืนที่ดินทั้งสองแปลงได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ จนกระทั่ง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ซื้อและถือครองกรรมสิทธิ์โดยชำระเงินเต็มราคาที่ซื้อขาย กันตามปกติในท้องตลาด การที่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทางราชการได้ตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ อีกครั้ง แต่กลับอ้างสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินระหว่าง เจ้าของที่ดินเดิมกับทางราชการซึ่งทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากสภาพที่ตั้งของที่ดินดังกล่าวมีความเจริญมากขึ้น โดยมีราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดในอัตราตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์จำนวนเงิน ค่าทดแทนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้อำนวยการสำนักการโยธา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) และสำนักการโยธา (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๖) ร่วมกันหรือแทนกันจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในอัตราตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท ของที่ดิน ที่ถูกเวนคืนทั้งหมดจำนวน ๑ ไร่ ๙๕ ตารางวา เป็นเงิน ๒๘,๗๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทมีข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญว่า ผู้ขายยอมตกลงขายที่ดินตั้งที่ระบุในสัญญาให้ผู้ซื้อเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ผู้ซื้อจะมีสิทธิเข้าดูแลแทนที่ได้ทันที และผู้ขายยอมให้ผู้ซื้อ หรือผู้แทนผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้ ซึ่งผู้ขายก็ได้รับเงินค่าทดแทน ที่ดินไปแล้วร้อยละ ๗๕ ของจำนวนเงินที่จะต้องชำระทั้งหมด พฤติกรรมของเจ้าของที่ดิน ในการเข้าทำสัญญาดังกล่าว จึงเป็นการแสดงเจตนาให้เห็นว่าผู้ขายได้ยอมสละที่ดินตามจำนวน เนื้อที่ในสัญญานั้นให้แก่ทางราชการเพื่อให้เป็นทางสาธารณะแล้ว นับแต่วันที่ได้ทำสัญญากัน ดังนั้น ที่ดินตามที่ระบุไว้ในสัญญาจึงตกเป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



ทันที ส่วนค่าทดแทนที่ดินบางส่วนที่ยังค้างชำระกันอยู่ คู่สัญญา ก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการชำระหนี้กันต่อไป ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ร. และนาง ท. ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินพิพาทเดิม เนื้อที่ ๕ ไร่ ๑ งาน ๗๐ ตารางวา ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับนายอำเภอภาษีเจริญ เพื่อให้ทางราชการนำที่ดินส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งอยู่ในเขตทางเนื้อที่จำนวน ๒ ไร่ ๔๐ ตารางวา ไปสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ โดยได้ตกลงกันในราคาไร่ละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐,๕๐๐ บาท ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่า เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปแล้วร้อยละ ๗๕ คงเหลือเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้เวนคืนจะต้องจ่ายตามสัญญาอีกร้อยละ ๒๕ แต่หลังจากนั้น คู่สัญญาต่างก็มีได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสัญญานั้นอีก จนกระทั่งเจ้าของที่ดินไปจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลงและผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินซึ่งถูกแบ่งแยกนั้นมา ๒ แปลง โดยมีที่ดินบางส่วนตามสัญญาติดมาด้วย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินแปลงพิพาททั้งสองแปลงนั้นมาภายหลังจากที่ดินที่ซื้อนั้นมีบางส่วนเป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วรวมอยู่ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่เป็นทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้ โดยคงมีสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่ตกเป็นทางสาธารณะดังกล่าวเพียงเท่าที่เจ้าของที่ดินเดิมมีอยู่ คือได้รับชำระเงินค่าทดแทนอีกร้อยละ ๒๕ ซึ่งเจ้าหน้าที่เวนคืนค้างชำระแก่เจ้าของที่ดินเดิมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพิพาทมาโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสวมสิทธิในการรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ทางราชการจะต้องชำระอีกร้อยละ ๒๕ แทนเจ้าของเดิม เฉพาะส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนมาโดยสุจริต ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้สมควรพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความเสียหายอันเกิดจากการจ่ายค่าทดแทนที่ล่าช้าซึ่งเป็นความผิดของทางราชการ ประกอบกับพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจในขณะที่มีการจ่ายค่าทดแทนที่ค้างชำระด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เข้ารับผิดชอบโครงการสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ และทำการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนฯ โดยว่าจ้างบริษัทเอกชนเป็นที่ปรึกษาให้สำรวจและประเมินมูลค่าที่ดิน ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาเห็นว่าสภาพทำเลที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีลักษณะเป็นที่ดินที่รถยนต์ไม่สามารถเข้าออกได้ เป็นที่ว่างไม่ได้ถมดิน ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรมที่ดินในขณะนั้น ตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท ราคาซื้อขายกันในท้องตลาดตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าเพื่อความเป็นธรรม ควรกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นอัตราตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อนุมัติให้นำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากธนาคารออมสินในนามของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ จึงเห็นได้ว่า การประเมินมูลค่าที่ดินได้ใช้ราคาประเมินฯ ของกรมที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๐



เป็นฐานในการกำหนดราคา แต่ขณะที่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น กลับเป็นปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและราคาประเมิน ของกรมที่ดินได้สูงขึ้นจากเดิมมาก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดค่าทดแทนโดยใช้ราคาประเมิน ของกรมที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว จึงไม่เป็นธรรม ต่อผู้ฟ้องคดี

เมื่อในการพิจารณากำหนดราคาที่ดิน จะต้องพิจารณาถึงสภาพ ทำเล ที่ตั้ง วัตถุประสงค์ในการใช้ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่าง ๆ และหากปรากฏราคาซื้อขาย กันตามปกติในท้องตลาดในบริเวณที่ดินนั้นตั้งอยู่ ก็สามารถนำราคาดังกล่าวมาประกอบการ กำหนดราคาได้ แต่หากไม่ปรากฏราคาซื้อขายที่ดิน ก็สามารถปรับใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินนั้น โดยนำมาเป็นฐาน ในการพิจารณาเพื่อความเป็นธรรมได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้วางเงิน โดยการฝากไว้กับธนาคารออมสินตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ จึงต้องใช้ราคาประเมินที่ดิน ในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย และเมื่อสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาหนองแขม ได้ชี้แจงว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ไม่ปรากฏราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด แต่ที่ดินพิพาทมีราคา ประเมินทุนทรัพย์ อัตราตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนในอัตราตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท จึงเป็นธรรมแก่คู่สัญญา ทั้งสองฝ่ายแล้ว

สำหรับค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับเป็นจำนวนเท่าใดนั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาท นาง ร. และนาง ท. ได้ทำการแบ่งแยก ที่ดินเป็นหลายแปลง โดยที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีถูกเขตทางจำนวน ๒ งาน ๗๔ ตารางวา และ ๒ งาน ๒๑ ตารางวา ตามลำดับ เมื่อรวมกับที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของเจ้าของที่ดินรายอื่นอีก ๑ ไร่ ๒ งาน ๙๗ ตารางวา จะทำให้เนื้อที่ดินที่ถูกเขตทางรวมทั้งสิ้น ๒ ไร่ ๓ งาน ๙๒ ตารางวา มากกว่าเนื้อที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ระบุว่ามีเนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ๔๐ ตารางวา โดยที่ดินส่วนที่เกินไปจากสัญญาดังกล่าวคิดเป็นจำนวน ๓ งาน ๕๒ ตารางวา อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายงานการประชุมคณะกรรมการปรองดองเพื่อกำหนดราคาทรัพย์สิน เนื่องในการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพย์สินอื่นในเขตทาง โครงการพุทธมณฑลสาย ๑ ครั้งที่ ๒๔-๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งมีมติว่า เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เกิน จากสัญญาพิพาท ส่วนของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ งาน ๑๓ ตารางวา ให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และตกลงกันเอง ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินส่วนที่เกินจากสัญญาพิพาทในส่วนที่เป็นที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีมีจำนวน ๒ งาน ๑๓ ตารางวา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกเขตทางตามสัญญาจะซื้อจะขายพิพาทจำนวนเนื้อที่ ๒ งาน ๙๒ ตารางวา อีกร้อยละ ๒๕ ที่ค้างชำระ ในราคาตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๒,๔๖๗,๕๐๐ บาท ส่วนที่ดิน

ของผู้ฟ้องคดีส่วนที่ถูกระงับในการรังวัดภายหลังซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้น ๒ งาน ๑๓ ตารางวา นั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนเต็มจำนวนร้อยละ ๑๐๐ ในราคาตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๗,๔๕๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๙,๙๒๒,๕๐๐ บาท และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้วางเงินค่าทดแทนที่ดินไว้กับธนาคารออมสินแล้วจำนวน ๑,๘๕๖,๒๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มอีกจำนวน ๘,๐๖๖,๒๕๐ บาท

ส่วนดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ดินนั้น เมื่อปรากฏว่าสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทไม่ได้กำหนดเวลาชำระไว้ตามวันแห่งปฏิทิน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องทวงถามค่าทดแทนที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสียก่อน อันถือเป็นคำเตือนในการชำระหนี้ ซึ่งเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับหนังสือดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่มิได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว และจำต้องชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินพิพาททั้งสองแปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๘,๐๖๖,๒๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๗/๒๕๕๘)

(๒) การชำระดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่รับไว้เกิน

เมื่อสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นสัญญาทางปกครอง นิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่เวนคืนจึงเป็นนิติสัมพันธ์ฐานสัญญา และโดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้กำหนดเรื่องดอกเบี้ยกรณีเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนผิดนัดไม่ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับไว้เกินคืนให้แก่เจ้าหน้าที่เวนคืนตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายปกครอง เจ้าของที่ดินดังกล่าวจึงต้องชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตรา



ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัดตามนัยมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ให้แก่เจ้าหน้าที่เวนคืน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมที่ดินสองแปลง คือ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๔๓ เนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๗๒ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๑๔ เนื้อที่ ๕ ไร่ ๑ งาน ๗๘ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลบางหัวเสือ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ต่อมา ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นผลให้ที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองถูกเวนคืนบางส่วน แต่ในระหว่างที่มีการดำเนินการสำรวจและตรวจสอบบริเวณที่ดินที่จะถูกเวนคืน และกำหนดราคาค่าทดแทน พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้สิ้นผลลง และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน หลังจากนั้น นายช่างแขวงการทางสมุทรปราการ ในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่เวนคืน ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปตกลงทำสัญญาซื้อขายและค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ตกลงทำสัญญาดังกล่าว โดยข้อ ๑ ของสัญญามีสาระสำคัญสรุปว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ตกลงจ่ายและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงรับเงินค่าทดแทนตามราคาค่าทดแทนเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นกำหนดให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๔๓ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๑๔ มีเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนประมาณ ๒ งาน ๘๘ ตารางวา และ ๓ ไร่ ๓ งาน ๔ ตารางวา ตามลำดับ และได้รับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินเท่ากันในอัตราตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้นจำนวน ๕,๔๐๘,๐๐๐ บาท และกรณีที่ต้องมีการรังวัดแบ่งแยกที่ดินเมื่อได้ทำการรังวัดแบ่งแยกแล้ว ปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันมากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญานี้ ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายค่าที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามอัตราที่กำหนดไว้ดังกล่าว แต่ถ้าจำนวนเนื้อที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญานี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องคืนเงินค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ที่ลดลงตามอัตราที่กำหนดไว้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน ๕,๔๐๘,๐๐๐ บาท เรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่ดินที่กำหนดให้ จึงใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งหลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่กำหนดให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๔๓ จากตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๑๔ จากตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๖,๖๐๐ บาท



รวมเป็นเงินที่ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงิน ๖,๐๑๒,๔๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปปรับเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นเงิน ๑๔,๖๖๐.๓๗ บาท รวมเป็นเงิน ๖,๐๒๗,๐๖๐.๓๗ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาพระประแดง ว่าเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนมีจำนวนลดลง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินค่าทดแทนที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ลดลงภายหลังทราบผลการรังวัดแบ่งแยก โดยที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๔๓ ถูกเขตทางลดลง ๒๒๕ ตารางวา ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๑๔ ถูกเขตทางลดลง ๔๙ ตารางวา รวมเนื้อที่ที่ถูกเขตทางลดลง ๒๗๔ ตารางวา คิดเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องคืนตามสัญญาซื้อขายที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๘๒๒,๐๐๐ บาท รวมทั้งยังต้องคืนเงินค่าทดแทนส่วนที่ได้เพิ่มจากการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นเงินจำนวน ๖๒๖,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๑,๕๒๗.๓๙ บาท รวมเป็นเงินที่จะต้องคืนทั้งสิ้น ๑,๔๔๙,๙๒๗.๓๙ บาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับหนังสือแจ้งให้คืนเงินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือแจ้งให้คืนเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ แต่ได้มีหนังสือโต้แย้งการชำระค่าทดแทนที่ดินข้างต้นโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่ำเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินต้นจำนวน ๑,๔๔๙,๙๒๗.๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๘ จนถึงวันฟ้องคดี เป็นเงิน ๔๗๑,๓๒๕.๗๑ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๙๒๑,๒๕๓.๑๐ บาท รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๑,๔๔๙,๙๒๗.๓๙ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่สัญญาซื้อขายและค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนที่พิพาทมีข้อกำหนดว่า เมื่อได้ทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันมากกว่าที่ระบุในสัญญานี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะจ่ายค่าที่ดินเพิ่มให้แก่เจ้าของทรัพย์สินตามอัตราที่กำหนดไว้ แต่ถ้าจำนวนเนื้อที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญานี้ เจ้าของทรัพย์สินต้องคืนเงินค่าที่ดินให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ลดลง ตามอัตราที่กำหนดไว้ โดยการรังวัดแบ่งแยกที่ดินกรณีที่ดินจะถูกเวนคืนบางส่วนนั้น เจ้าของทรัพย์สินต้องยื่นคำขอรังวัดแบ่งขาย ณ สำนักงานที่ดินที่ดินตั้งอยู่ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทน



เมื่อพิจารณาความในสัญญาแล้วจะเห็นได้ว่า การทำสัญญานี้ เริ่มจากการที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างหลวงพิเศษ หมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนพระประแดง-บางปะอิน-บางพลี ตอนบางพลี-บางขุนเทียน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ลักษณะของเส้นทาง และเขตทางตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับจึงแตกต่างกัน แต่เนื่องจากมีประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน จึงทำให้ เจ้าหน้าที่เวนคืนต้องเร่งทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตเวนคืนเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดิน ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ จึงต้องทำสัญญาในเบื้องต้นไว้ก่อนเพื่อที่จะสามารถเข้าดำเนินการได้ และเนื่องจากที่ดินที่อยู่ในเขตทางบางส่วนยังไม่เป็นการแน่นอนว่าจะถูกเวนคืนตามจำนวนเนื้อที่ ที่ได้สำรวจหรือไม่ จึงได้มีข้อกำหนดในสัญญาเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนมากหรือน้อยกว่า ที่กำหนด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังการรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่พิพาท ที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๒๔๓ ซึ่งได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท ถูกเวนคืนน้อยกว่าที่กำหนดในสัญญาจำนวน ๒๒๕ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๑,๑๒๕,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๑๔ ซึ่งได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีตารางวาละ ๖,๖๐๐ บาท ถูกเวนคืนน้อยกว่าที่กำหนดในสัญญา ๔๙ ตารางวา จึงต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๒๓,๔๐๐ บาท รวมทั้งสองรายการ เป็นเงิน ๑,๔๔๘,๔๐๐ บาท และยังต้องคืนดอกเบี้ยในชั้นวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีอีกจำนวน ๑,๕๒๗.๓๙ บาท รวมเป็นเงินที่ต้องคืนทั้งหมด ๑,๔๔๙,๙๒๗.๓๙ บาท

ส่วนประเด็นเรื่องดอกเบี้ยนั้น โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือ แจ้งให้คืนเงินค่าทดแทนที่ดินจากผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ โดยให้คืนเงินดังกล่าว ภายใน ๑๕ วัน จึงครบกำหนดสิบห้าวันในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพิกเฉยไม่ชำระ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบกำหนดชำระเงิน คือ วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๘ และแม้ว่าคดีนี้จะป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่าง คู่กรณีในประเด็นพิพาทเป็นเรื่องสัญญา จึงสามารถนำหลักในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มาตรา ๒๐๔ มาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คงมีบัญญัติเรื่องดอกเบี้ยไว้เฉพาะกรณีนี้

ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนที่หน่วยงานเรียกคืนค่าที่ดินที่จ่ายเกินเนื้อที่ที่ดินที่เวนคืนตามสัญญา นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มิได้กำหนดเรื่องดอกเบี้ยไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อัตราดอกเบี้ยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค่าทดแทนจำนวน ๑,๔๔๘,๔๐๐ บาท และดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรี จำนวน ๑,๕๒๗.๓๙ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๔๔๙,๙๒๗.๓๙ บาท นับแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๘ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินจำนวน ๑,๔๔๙,๙๒๗.๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๙/๒๕๕๙)

๑.๔ สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๔.๑ การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๔.๒ ผลของสัญญา

เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรได้รับประทานบัตรชั่วคราวอยู่แล้ว ให้นับอายุประทานบัตรเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ออกประทานบัตรชั่วคราวฉบับแรก ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๑ ให้แก่ผู้ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐ และได้ออกประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๒ ให้แก่ผู้ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และต่อมาได้ออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ โดยให้นับอายุประทานบัตรเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันออกประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว การที่ผู้ยื่นคำขอรับประทานบัตรมิได้ขอประทานบัตรชั่วคราวอีกภายหลังจากที่ประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๒ สิ้นอายุลง ทั้งที่สามารถกระทำได้ จึงเป็นความสมัคใจที่จะหยุดทำเหมืองแร่ของผู้นั้นเอง กรณีไม่อาจถือได้ว่าผู้ยื่นคำขอได้รับ



ความเสียหายโดยตรงจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอล่าช้ากว่าเวลาอันสมควร

เมื่อเห็นผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐมิได้ระงับสิ้นไป เพราะเหตุที่ผู้รับประทานบัตรจดทะเบียนเลิกห้างและจดทะเบียนเสรีการชำระบัญชี หรือเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นผู้มีอำนาจทำการแทนรัฐในการแสดงเจตนา ต่อผู้รับประทานบัตรว่าจะปลดหนี้ให้ ได้คืนหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้รับประทานบัตร ดังนั้น ผู้รับประทานบัตรและผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรพร้อมค่าปรับให้แก่รัฐด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ณ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณี (นครราชสีมา) เพื่อขอรับประทานบัตรทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินทรายเพื่อการก่อสร้าง โดยวิธีการทำเหมืองหาบ เนื้อที่ ๘๔ ไร่ ๗๘ ตารางวา ในเขตท้องที่ตำบลกุดเพียงอม และตำบลชนบท อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรณี (นครราชสีมา) ได้ลงรับไว้ตามคำขอรับประทานบัตร ที่ ๘๘/๒๕๓๙ ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ได้ รับประทานบัตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๑ ภายในพื้นที่ ตามคำขอประทานบัตรที่ ๘๘/๒๕๓๙ โดยมีความประสงค์จะลงมือทำเหมืองก่อนได้รับประทานบัตร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรชั่วคราวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐ ตามประทานบัตรชั่วคราว ที่ ๑/๒๕๔๐ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ตามประทานบัตรชั่วคราวที่ ๔๐/๒๕๔๑ มีอายุครั้งละ ๑ ปี ต่อมา ในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตร ที่ ๓๑๔๒๒/๑๕๖๗๐ ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยก่อนที่จะได้รับประทานบัตรดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออก ประทานบัตร ฉบับลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ไว้กับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณีเดิม) (ผู้ฟ้องคดี) โดยตกลงจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๒,๓๕๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอผ่อนชำระเป็นงวด งวดละเท่า ๆ กัน และได้สิทธิให้ปลอดการชำระ ๒ ปีแรก นับแต่รับประทานบัตร โดยขอชำระ ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ งวด จำนวนเงินงวดละ ๔๔,๔๗๑.๓๖ บาท โดยจะชำระแต่ละงวดภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ของปีถัดจากปีที่ปลอดการชำระ ๒ ปีแรก ตามลำดับทุกปีจนครบถ้วน ซึ่งครบกำหนดชำระเงิน งวดแรกภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ และในการรับประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ดังกล่าว บริษัท ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ยินยอมผูกพันตนเป็นผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ฟ้องคดีเป็นเงินไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาค้ำประกัน ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำกิจการเหมืองแร่ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนเลิกห้าง ซึ่งนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และได้จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ โดยไม่ได้ชำระเงินจำนวน ๑๕๒,๓๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้คืนหนังสือสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหุ้นส่วนและผู้ชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นหุ้นส่วน ต้องชำระเงินจำนวน ๑๕๒,๓๕๐ บาท ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันถึงที่สุดแห่งการชำระหนี้ แต่เพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าผิดนัดชำระหนี้และต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัดจนถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๓๔,๒๗๘.๗๕ บาท รวมเป็นเงินที่ต้องรับผิดชอบชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๘๖,๖๒๘.๗๕ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบชำระหนี้ร่วมกันหรือแทนกันในหนี้ดังกล่าวด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีอายุ ๑๐ ปี นับแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐ และสิ้นอายุวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ล่าช้ากว่าวันที่ยื่นคำขอรับประทานบัตรถึง ๗ ปี ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเวลาทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรเพียง ๔ ปี ๑ เดือนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของอายุประทานบัตร หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าจะได้รับประทานบัตรล่าช้าเช่นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คงจะไม่เข้าทำข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากระยะเวลาทำเหมืองตามประทานบัตรเหลือน้อยเกินไป ข้อตกลงดังกล่าวจึงเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมและไม่มีผลบังคับใช้ หรือหากมีผลบังคับใช้ ก็ควรจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนของระยะเวลาที่สามารถทำเหมืองได้ คือ เพียงร้อยละ ๔๐ ของจำนวนผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันและหรือแทนกันชำระเงิน จำนวน ๑๘๖,๖๒๘.๗๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันและหรือแทนกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๑๘๖,๖๒๘.๗๕ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกจะชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร และวรรคสองบัญญัติว่า ประทานบัตรให้มีอายุไม่เกิน ๒๕ ปี นับแต่วันออก และในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรได้รับประทานบัตรชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว ให้นำอายุประทานบัตรเริ่มต้นแต่วันออกประทานบัตรชั่วคราวฉบับแรก และวรรคสามบัญญัติว่า ในกรณีที่อายุของประทานบัตรชั่วคราวรายใดที่ได้ออกให้แล้วรวมกันมากกว่ากำหนดอายุของประทานบัตรที่จะออกให้ ก็ให้งดการออกประทานบัตรรายนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประสงค์จะลงมือทำเหมืองก่อนได้รับประทานบัตรและได้ยื่นคำขอรับประทานบัตรชั่วคราว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐ ตามประทานบัตรชั่วคราว ที่ ๑/๒๕๔๐ และได้ออกประทานบัตรชั่วคราว ครั้งที่ ๒ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ตามประทานบัตรชั่วคราว ที่ ๔๐/๒๕๔๑ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประทานบัตร ที่ ๓๑๔๒๒/๑๕๖๗๐ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ โดยให้นำอายุประทานบัตรเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๐ จึงเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว อีกทั้งในระหว่างรอรับประทานบัตรตามคำขออยู่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจยื่นคำขอรับประทานบัตรชั่วคราวเพื่อทำเหมืองแร่ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ได้ตลอดเวลา โดยมีพักต้องหยุดการทำเหมืองแร่ภายหลังจากที่ประทานบัตรชั่วคราว ที่ ๔๐/๒๕๔๑ สิ้นอายุลงไว้ก่อนเพื่อรอประทานบัตรแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ขอประทานบัตรชั่วคราวอีกหลังจากที่ประทานบัตรชั่วคราว ฉบับที่ ๔๐/๒๕๔๑ สิ้นอายุลง จึงเป็นความสมควรใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เองที่จะหยุดทำเหมืองแร่ กรณีไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประทานบัตร ที่ ๓๑๔๒๒/๑๕๖๗๐ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ล่าช้ากว่าเวลาอันสมควร

นอกจากนี้ หนีผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๕๒,๓๕๐ บาท นั้น มิได้ระงับสิ้นไปเพราะเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนเลิกห้างและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๒๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติให้เจ้าน้ำของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทฟ้องเรียกหนี้สินจากห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ภายในกำหนดสองปีนับแต่วันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี ส่วนการคืนหนังสือสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำกับผู้ฟ้องคดี โดยยอมผูกพันตนเป็นผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพึงต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปลดหนี้ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์



แก้รัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว เนื่องจากมาตรา ๓๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า ถ้าเจ้าหนี้แสดงเจตนาต่อลูกหนี้ว่าจะปลดหนี้ให้ ท่านว่าหนี้นั้นก็ป็นอันระงับสิ้นไป และในวรรคสองว่า ถ้าหนี้มีหนังสือเป็นหลักฐาน การปลดหนี้ก็ต้องทำเป็นหนังสือด้วย หรือต้องเวนคืนเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ให้แก่ลูกหนี้หรือขีดฆ่าเอกสารนั้นเสีย ดังนั้น เมื่อเจ้าหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ได้คืนหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นผู้มีอำนาจทำการแทนผู้ฟ้องคดีในความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก เจ้าหนี้ที่ดังกล่าวจึงไม่อาจแสดงเจตนาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แทนผู้ฟ้องคดีว่าจะปลดหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ อีกทั้งหนังสือสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่ได้คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดังกล่าว ก็มีใช้เอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้เงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้แท้จริงแล้วคือข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตร ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ และเมื่อหนี้ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตร มิได้ระงับสิ้นไปเพราะเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนเลิกห้างและได้จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี และหรือเพราะเหตุที่เจ้าหนี้ของผู้ฟ้องคดีได้คืนหนังสือสัญญาค้ำประกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงไม่หลุดพ้นจากความรับผิดชอบในอันที่จะต้องร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระหนี้ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยจะต้องร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระหนี้ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่ระบุไว้ในหนังสือสัญญาค้ำประกัน

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก้รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรพร้อมทั้งค่าปรับจนถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๑๘๖,๖๒๘.๗๕ บาท และชำระค่าปรับในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๕๒,๓๕๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ร่วมรับผิดชอบไม่เกินวงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๕/๒๕๕๙)



๒. สัญญาทางปกครองโดยสภาพ

๒.๑ สัญญาทางปกครองตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔

๒.๑.๑ สัญญาเกี่ยวกับการศึกษา

๑) การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) ผลของสัญญา

(๑) การชำระคืนเงินที่ได้รับไปตามสัญญา

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนมีหนังสือทวงถามให้ผู้รับทุนซึ่งผิดสัญญาลาศึกษาขาดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา โดยส่งหนังสือทวงถามดังกล่าวไปยังที่อยู่อันเป็นสถานที่ทำงานที่ผู้รับทุนเคยรับราชการและพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการก่อนลาออกจากราชการ แม้จากหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับจะมีผู้รับหนังสือดังกล่าวไว้แทน แต่เมื่อต่อมาหน่วยงานที่ผู้รับทุนเคยรับราชการอยู่ข้างต้นได้ส่งหนังสือทวงถามดังกล่าวคืนให้แก่ไปรษณีย์ และไปรษณีย์ได้ส่งหนังสือคืนให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนในเวลาต่อมา ที่อยู่อันเป็นสถานที่ทำงานเดิมของผู้รับทุนจึงไม่อาจถือเป็นภูมิลำเนาของผู้รับทุนตามมาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้แล้ว ผู้รับทุนจึงยังไม่ตกเป็นผู้ผิดนัดต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ผู้รับหนังสือทวงถาม แต่ต้องถือว่าวันฟ้องคดีเป็นวันที่ผู้รับทุนได้รับหนังสือบอกกล่าวให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา

สำหรับความรับผิดตามสัญญาค้ำประกันนั้น เมื่อตามสัญญาค้ำประกันมีข้อกำหนดให้ผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้รับทุน ผู้ค้ำประกันจึงไม่อาจยกมาตรา ๖๘๘ ประกอบกับมาตรา ๖๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ขึ้นกล่าวอ้าง เพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนหักเงินบำเหน็จของผู้รับทุนก่อนเรียกให้ผู้ค้ำประกันชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับได้

สรุปข้อเท็จจริง

ในขณะที่นาง ธ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๖ สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี ในสังกัดของกรมการแพทย์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ให้ไว้กับผู้ฟ้องคดี เพื่อลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ระดับประกาศนียบัตร สาขาวิชาการพยาบาลผดุงครรภ์และหลอดเลือด ณ ประเทศออสเตรเลีย มีกำหนด ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ โดยมีนาง จ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้ค้ำประกัน การปฏิบัติตามสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอขยายระยะเวลาการศึกษาออกไป ซึ่งผู้ฟ้องคดี มีคำสั่งอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปอีก ๑ ปี ๒ เดือน ๑ วัน จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ขยายออกไปดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการ และผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุมัติให้ลาออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองแจ้งให้خذำทุนการศึกษาและเบี้ยปรับ โดยหนังสือแจ้งถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งไปยัง ที่ทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีผู้รับหนังสือดังกล่าวไว้ แต่ต่อมาเจ้าพนักงานประชาสัมพันธ์ สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี ได้ส่งหนังสือดังกล่าวคืนไปรษณีย์ โดยแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ลาออกแล้ว และไม่ทราบที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่เพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๗๘๓,๕๑๐.๘๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง รวมเป็นเงิน ๗๘๖,๖๗๖.๕๑ บาท และดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗๘๓,๕๑๐.๘๖ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระต้นเงินพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง รวมเป็นเงิน ๑,๒๓๕,๘๐๖.๘๑ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗๘๓,๕๑๐.๘๖ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อสัญญาพิพาทกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับ ระหว่างศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัยและเงินช่วยเหลือใด ๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัยคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และจะต้อง จ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสองเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้คืน ดังกล่าว ทั้งนี้ เงินที่จะชดใช้คืนและเงินเบี้ยปรับข้างต้นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่



ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือชำระไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของจำนวนเงินที่ยังมิได้ชำระนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาจนกว่าจะชำระครบถ้วน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาติให้ขยายออกไป โดยผู้ฟ้องคดีอนุญาติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ผิดสัญญา ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา เป็นเงินจำนวน ๒๗๓,๘๙๐.๓๒ บาท และต้องจ่ายเงินเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินเดือนที่ได้รับในระหว่างลาศึกษา เป็นเงิน ๕๔๗,๗๘๐.๖๔ บาท รวมเป็นเงินที่จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๘๒๑,๖๗๐.๙๖ บาท

สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนการศึกษาและเบี้ยปรับไปยังสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยรับราชการอยู่และพักอาศัยอยู่ในบ้านพักข้าราชการแห่งนี้อยู่ก่อนที่จะลาออกจากราชการ ซึ่งจากหลักฐานไต่สวนคดีตอบรับมีผู้รับไว้แทนเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ แต่งานประชาสัมพันธ์ สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี ได้ส่งหนังสือดังกล่าวคืนให้แก่ไปรษณีย์ และงานไปรษณีย์ได้ส่งหนังสือคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเวลาต่อมาเนื่องจากไม่ทราบที่อยู่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ที่อยู่ดังกล่าวซึ่งเป็นสถานที่ทำงานก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะลาออกในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่อาจถือเป็นภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ตามมาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน และตกเป็นผู้ผิดนัดที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน แต่ต้องถือว่าวันฟ้องคดีเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือบอกกล่าวให้ชดใช้ทุนตามสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำเงินมาชำระให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีดังกล่าว โดยต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงินจำนวน ๘๒๑,๖๗๐.๙๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ต้นเงินจำนวน ๗๘๓,๕๑๐.๙๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๑ จนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑๓,๑๖๕.๕๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๙๖,๖๗๖.๕๑ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗๘๓,๕๑๐.๙๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ เมื่อระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๑ จนถึงวันฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่อาจคิดดอกเบี้ยจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เพราะยังไม่ถือเป็นผู้ผิดนัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน

๗๘๓,๕๑๐.๙๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในจำนวนเงินดังกล่าว ทั้งนี้ไม่อาจอ้างมาตรา ๖๘๘^{๑๕} และมาตรา ๖๘๙^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีหักเงินบำเหน็จของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนจะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗๘๓,๕๑๐.๙๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗๘/๒๕๕๘)

กรณีที่ผู้ลาศึกษาต่อในต่างประเทศไม่ได้ลงทะเบียนเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีและสถานศึกษาตามที่สัญญากำหนด ถือเป็นกรกระทำผิดวัตถุประสงค์หรือสาระสำคัญของสัญญา แม้จะอ้างว่าได้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีในสถานศึกษาอื่นจนสามารถสำเร็จการศึกษาในระดับเดียวกันกับที่กำหนดในสัญญาได้ก็ตาม แต่เมื่อข้อสัญญากำหนดว่าการเข้าศึกษาในสาขาวิชาและสถานศึกษาอื่นใดนอกจากที่กำหนดในสัญญา จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก่อน เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่ผู้ลาศึกษาต่อจะเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีในสถานศึกษาอื่นตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ จึงไม่มีผลทำให้กลายเป็นผู้ประพฤติชอบตามสัญญาแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การที่ข้อสัญญากำหนดให้ในระหว่างลาศึกษาต่อผู้ลาศึกษาจะต้องประพฤติตนให้เรียบร้อย และปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ระเบียบ และแบบธรรมเนียมของทางราชการ แต่ปรากฏว่าผู้ลาศึกษาต่อเดินทางกลับประเทศไทยโดยมิได้ลาภกิจให้ถูกต้องตามคำสั่งของทางราชการ และต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดฐานหนีราชการ ให้ลงโทษจำคุก กรณีถือเป็นกรประพฤติผิดสัญญาเช่นเดียวกันผู้ลาศึกษาต่อจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินเป็นจำนวน ๓ เท่า ของเงินเดือนและค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้จ่ายให้หรือจ่ายแทนไปในการศึกษาให้แก่ส่วนราชการต้นสังกัด

^{๑๕-๑๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๘๘ เมื่อเจ้าหนี้ทวงให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ ผู้ค้ำประกันจะขอให้เรียกลูกหนี้ชำระก่อนก็ได้ เว้นแต่ลูกหนี้จะถูกศาลพิพากษาให้เป็นคนล้มละลายเสียแล้ว หรือไม่ปรากฏว่าลูกหนี้ไปอยู่แห่งใดในพระราชอาณาเขต

มาตรา ๖๘๙ ถึงแม้จะได้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ดังกล่าวมาในมาตราก่อนนั้นแล้วก็ตาม ถ้าผู้ค้ำประกันพิสูจน์ได้ว่าลูกหนี้มีหนี้ที่ชำระหนี้ได้ และการที่จะบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้จะไม่ใช่เป็นการยากไซ้ ท่านว่าเจ้าหนี้จะต้องบังคับการชำระหนี้รายนั้นเอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อน



ส่วนกรณีที่ผู้ลาศึกษาต่ออ้างว่าได้เดินทางกลับประเทศไทย เพื่อเข้ารับราชการที่ส่วนราชการต้นสังกัดแล้ว การชดใช้เงินข้างต้นจึงย่อมลดลงตามส่วน โดยต้องชดใช้เฉพาะเวลารับราชการที่ยังขาดอยู่นั้น แม้ข้อสัญญาจะกำหนดว่า เมื่อผู้ลาศึกษาต่อต้องยุติการศึกษาไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ จะต้องกลับมารายงานตัว และเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เท่า ของระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ลา ไปศึกษาก็ตาม แต่การยุติการศึกษากรณียังกล่าวย่อมหมายถึงกรณีที่ผู้ลาศึกษาต่อ ได้ลงทะเบียนเข้ารับการศึกษาตรงตามสาขาวิชาและสถานศึกษาที่ได้รับอนุญาต จากส่วนราชการต้นสังกัด แต่ต่อมาปรากฏเหตุขัดข้องทำให้ไม่สามารถศึกษาให้สำเร็จ ต่อไปได้ โดยผู้ลาศึกษาต่อได้รายงานเหตุขัดข้องดังกล่าวให้ส่วนราชการต้นสังกัด ทราบแล้ว เมื่อกรณีนี้ผู้ลาศึกษาต่อไม่ได้เข้ารับการศึกษาในสาขาวิชาและสถานศึกษา ตามที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการผิดสัญญาตั้งแต่แรก จึงไม่อาจถือว่าระยะเวลาตามที่ ผู้ลาศึกษาต่อกล่าวอ้างเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ตามที่กำหนดในสัญญา อันจะมีผลทำให้การชดใช้เงินลดลงตามส่วนได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาลาไปศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชา สถิติวิศวกรรม ณ มหาวิทยาลัยเมอดอกซ ประเทศออสเตรเลีย โดยใช้ทุนส่วนตัว ให้ไว้กับ กระทรวงกลาโหม (ผู้ฟ้องคดี) มีกำหนดเวลา ๑ ปี ๑๐ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๒ ปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดินทางไปศึกษาต่อ ยังประเทศออสเตรเลียแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เดินทางกลับประเทศไทยโดยมิได้ลาภิก ให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ และถูกควบคุมตัวไว้ที่มณฑลทหารบกที่ ๑๓ จังหวัด ลพบุรี ในข้อหาฉ้อโกงทรัพย์ กรมยุทธศึกษาทหารบกจึงมีหนังสือถึงผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารไทย ประจำกรุงแคนเบอร์รา ขอให้ช่วยประสานงานกับมหาวิทยาลัยเมอดอกซเกี่ยวกับผลกระทบ ต่อการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องขาดการศึกษาในระหว่างถูกดำเนินคดี ซึ่งได้รับแจ้ง กลับมาว่า จากการตรวจสอบของ Mrs. Tara Felton เจ้าหน้าที่ประสานงานกับนักเรียนต่างชาติ มหาวิทยาลัยเมอดอกซ ไม่ปรากฏชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงทะเบียนเข้ารับการศึกษาในมหาวิทยาลัย อีกทั้ง มหาวิทยาลัยเมอดอกซไม่มีคณะและแผนกตามที่ปรากฏในหนังสือตอบรับการเข้ารับ การศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ หนังสือตอบรับดังกล่าวลงนามโดยเจ้าหน้าที่ ฝ่ายธุรการ อาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ช่วยอาจารย์ที่ปรึกษาของคณะ แต่บุคคลทั้งสามไม่เคย ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเมอดอกซมาก่อน ประกอบกับสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่ปรากฏ ในหนังสือตอบรับก็มีใช้สัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยเมอดอกซแต่อย่างใด กรมยุทธศึกษาทหารบก



จึงมีหนังสือขอให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งเป็นสถาบันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยศึกษาอยู่ ตรวจสอบหลักฐานการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาตลาไปศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้มีหนังสือแจ้งว่า โบบันทิก ผลการศึกษาระดับปริญญาเอกที่กรมยุทธศึกษาทหารบกส่งมาตรวจสอบไม่ถูกต้องตรงกับหลักฐานต้นฉบับของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถูกยื่นฟ้องเป็นจำเลย ต่อศาลทหารกรุงเทพในความผิดเกี่ยวกับเอกสารและหนังสือราชการ และต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความผิดฐานหนังสือราชการ ให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรมยุทธศึกษาทหารบกจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ชดใช้เงินกรณีไม่ได้เข้ารับการศึกษานในสถาบันที่ได้รับอนุญาต ใช้เอกสารปลอมเพื่อขออนุญาตลาไปศึกษาในต่างประเทศ และเดินทางกลับมาประเทศไทยโดยไม่ลาจึงให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นการประพฤติดิฉันสัญญา โดยต้องชดใช้เงินเป็นจำนวน ๓ เท่า ของเงินที่ทางราชการได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างการศึกษา รวมเป็นเงิน ๑,๑๒๖,๘๐๐ บาท และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวในฐานะผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ามิได้ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๑๒๖,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันชดใช้ดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๙๙,๑๑๙ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงทะเบียนเข้ารับการศึกษานในมหาวิทยาลัยเมอดอกซ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้ารับการศึกษานในระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสถิติวิศวกรรม จากมหาวิทยาลัยเมอดอกซ ตามที่ระบุไว้ในสัญญา โดยมีได้รายงานเหตุขัดข้องที่เกิดขึ้นให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารไทย ประจำกรุงแคนเบอร์รา ทราบ เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวให้ผ่านพ้นไป จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาไปศึกษาในสาขาวิชา สถิติวิศวกรรม ระดับปริญญาเอก ณ มหาวิทยาลัยเมอดอกซ อันเป็นวัตถุประสงค์หรือสาระสำคัญของสัญญา ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดินทางกลับมาประเทศไทยโดยมิได้ลาจึงให้ถูกต้องตามคำสั่งกรมยุทธศึกษาทหารบก (เฉพาะ) ที่ ๖๑/๒๕๓๙ เรื่อง มาตรการควบคุมผู้ไปศึกษาในต่างประเทศ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ และต่อมาศาลทหารได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความผิดฐานหนังสือราชการ ให้ลงโทษจำคุก อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตาม



ข้อสัญญาที่กำหนดให้ในระหว่างศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องประพฤติตนให้เรียบร้อย และปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ระเบียบ และแบบธรรมเนียมของทางราชการทุกประการ ทั้งจะไม่กระทำความผิดใด ๆ โดยจะอยู่ในความควบคุมบังคับบัญชา เชื่อฟัง และประพฤติตามคำแนะนำของทูตไทยหรือผู้ที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้บังคับบัญชา ดังนั้น เมื่อการกระทำ ความผิดดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ประพฤติผิดตามสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวน ๓ เท่า ของเงินเดือน และค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายให้หรือจ่ายแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องในการศึกษาจนครบถ้วนทันทีที่ทวงถามตามข้อกำหนดในสัญญา

สำหรับข้อกล่าวอ้างว่า วิทยานิพนธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการตอบรับจากระบบ U-NET ให้เข้าศึกษาและให้แก้ไขเพิ่มเติมวิทยานิพนธ์เพื่อขอจบการศึกษา ในระดับปริญญาเอกได้ จึงไม่เป็นการผิดสัญญา นั้น เมื่อข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการศึกษาในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ ข้อ ๗.๒.๒ กำหนดว่า สาขาวิชาที่ผู้ขออนุญาตลาไปศึกษาจะเข้ารับการศึกษได้ ต้องเป็นสาขาวิชาที่ทางราชการทหารต้องการ และสถานศึกษาที่จะไปศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากทางราชการแล้ว และข้อ ๗.๗ กำหนดว่า ผู้ที่ศึกษาในต่างประเทศจะต้องเข้าศึกษาตามกำหนดเวลา สาขาวิชา และสถานศึกษาที่ได้รับอนุญาตไว้ หากมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสาขาวิชาที่ศึกษาและหรือสถานศึกษาใหม่ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงกลาโหมก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้เข้าศึกษาในสาขาวิชาและหรือสถานศึกษาอื่นใด นอกจากการศึกษาในสาขาวิชาสถิติวิศวกรรม ณ มหาวิทยาลัยเมอดอก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้ารับการศึกษ ในสถานศึกษาอื่นหรือไม่ ก็ไม่มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลายเป็นผู้ประพฤติโดยชอบตามสัญญา แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อในระหว่างลาศึกษาผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินรายเดือนและค่าเช่าบ้านอันเป็น เงินเดือนและค่าใช้จ่ายเนื่องในการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๒๐ เดือน รวมเป็นเงิน ๓๗๕,๖๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๓ เท่า ของเงินที่จะต้องชดใช้ดังกล่าวตามข้อกำหนดในสัญญา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๑๒๖,๘๐๐ บาท เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แต่มิได้ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด จึงตกเป็นผู้ผิดนับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงวันฟ้องคดีในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ รวมเป็นเวลา ๘๖๑ วัน คิดเป็นดอกเบี้ย จำนวน ๑๙๙,๓๕๐.๙๘ บาท



ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาแล้วบางส่วน จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบจำนวนตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ นั้น แม้ข้อสัญญาจะกำหนดว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับราชการไปบ้างแล้วแต่ยังไม่ครบกำหนดตามสัญญา การชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาย่อมลดลงตามส่วน โดยชดใช้เฉพาะเวลารับราชการที่ยังขาดอยู่ ซึ่งเฉลี่ยจากจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้ทั้งหมดจนครบถ้วนทันทีที่ทวงถามก็ตาม แต่ข้อสัญญายังกำหนดไว้ด้วยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องยุติการศึกษาไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาว่าจะกลับมารายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการในกระทรวงกลาโหมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันสิ้นสุดการศึกษา และเข้ารับราชการต่อไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เท่าของระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษา ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะยุติการศึกษาได้นั้น ย่อมหมายถึงกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงทะเบียนเข้ารับการศึกษาตรงตามสาขาวิชา และสถานศึกษาที่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมามีเหตุขัดข้องทำให้ไม่สามารถศึกษาให้สำเร็จต่อไปได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานเหตุขัดข้องดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงจะสามารถรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ จากกรณีดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงข้างต้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่สำเร็จการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของสัญญา แต่การเข้ารับการศึกษาอย่างแท้จริงมาบ้างแล้ว ย่อมสามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการศึกษาในต่างประเทศตามสาขาวิชาที่ตรงกับความต้องการของส่วนราชการ มาปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนราชการและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปได้ แต่กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะได้เดินทางไปประเทศออสเตรเลีย แต่ก็ไม่ได้เข้ารับการศึกษาในสาขาตามที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการผิดสัญญาแต่แรก ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามสัญญาได้ ไม่ว่าจะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ทำวิทยานิพนธ์จนเป็นผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการอยู่ในสังกัดกระทรวงกลาโหมตามระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกขึ้นกล่าวอ้าง จึงไม่อาจถือวาระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับราชการตามที่กำหนดในสัญญา อันจะมีผลให้การชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาลดลงตามส่วน โดยชดใช้เฉพาะเวลารับราชการที่ยังขาดอยู่ได้

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวน ๑,๑๒๖,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ร่วมรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ตามลำดับ แต่มิได้นำเงิน



มาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงตกเป็นผู้ผิดนัด ต้องร่วมรับผิดชอบใช้ดอกเบี้ยจำนวน ๑๙๙,๑๑๙ บาท ซึ่งเป็นดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น แม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระหนี้ดังกล่าวเมื่อใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่อาจหลุดพ้นความรับผิดชอบในส่วนดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดจนถึงวันฟ้องคดีเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันผิดนัดจนถึงวันฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับจำนวนดอกเบี้ยในส่วนนี้แต่อย่างใด

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดเชยเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๑๒๖,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันหรือแทนกันชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นจำนวน ๑๙๙,๑๑๙ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖๕/๒๕๕๘)

(๒) การงดหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญา

ก. กรณีที่ศาลวินิจฉัยลดเบี้ยปรับตามสัญญา

เมื่อข้อกำหนดตามสัญญาลาศึกษาต่อไม่ได้มีข้อผูกมัดว่าหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดจะต้องจัดทำโครงการหรือแผนงานใดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ผู้ลาศึกษาต่อกลับมาปฏิบัติภายหลังจากสำเร็จการศึกษาตามสัญญา ประกอบกับทุนการศึกษาที่ผู้ลาศึกษาต่อได้รับก็เป็นทุนจากหน่วยงานภายนอกที่ผู้ลาศึกษาต่อสมัครด้วยตนเอง ซึ่งหน่วยงานภายนอกดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุโครงการหรือแผนงานใดให้ผู้ลาศึกษาต่อกลับมาปฏิบัติโดยชัดแจ้งเช่นเดียวกัน การที่ภายหลังสำเร็จการศึกษาหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดไม่ได้จัดทำโครงการหรือแผนงานไว้รองรับผู้ลาศึกษาต่อแต่ให้ผู้ลาศึกษาต่อปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ทั่วไป เป็นเหตุให้ผู้ลาศึกษาต่อลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดเชยทุน จึงถือว่าผู้ลาศึกษาต่อเป็นฝ่ายผิดสัญญา ต้องชดเชยทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าตามสัญญาให้แก่หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด

อย่างไรก็ตาม โดยที่สัญญาลาศึกษาต่อมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ลาศึกษาต่อกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อให้ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะ

ของหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดบรรลូវัตถุประสงค์ ซึ่งการกำหนดจำนวนเบี้ยปรับไว้สองเท่าก็เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ลาศึกษาต้องกลับมาปฏิบัติราชการไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริการสาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ลาศึกษาต่อได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในหน่วยงานต้นสังกัดทันทีที่สำเร็จการศึกษาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ถือเป็น การนำความรู้มาใช้ในการพัฒนาองค์กร ทำให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรและราชการบางส่วนแล้ว กรณีจึงสมควรลดเบี้ยปรับลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเงินเบี้ยปรับทั้งหมด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ต่างประเทศ ด้วยทุนประเภท ๒ ณ ประเทศญี่ปุ่น ในระดับปริญญาโทสาขา Sciences of Atmosphere and Hydrosphere และปริญญาเอกสาขา Water Resources Engineering ให้ไว้แก่กรมอุตุนิยมิวิทยา (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ค้ำประกัน การปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ปรากฏว่าภายหลังจากสำเร็จการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีได้กลับมา รับราชการตามเดิม แต่ต่อมาได้ขอลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบระยะเวลา ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้ร่วมกันรับผิดชอบชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับ จำนวน ๒ เท่า ตามสัญญา เป็นเงินจำนวน ๑,๖๘๔,๘๗๘.๓๙ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันหรือแทนกัน ชดใช้เงินจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีภาระผูกพัน ตามสัญญาที่จะต้องกลับมารับราชการตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดในกรม ผู้ฟ้องคดี กระทรวงคมนาคม หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่นตามที่ทางราชการเห็นสมควร เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาศึกษาต่อเป็นเวลา ๒,๘๙๓ วัน ได้รับเงินเดือนทั้งสิ้น ๖๖๙,๖๐๐ บาท จึงต้องรับราชการชดใช้ทุน สองเท่าของระยะเวลาที่ลาศึกษา เป็นเวลา ๕,๗๘๖ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ารับราชการ เพื่อชดใช้ทุนเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖ และได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับราชการชดใช้ทุนทั้งสิ้น ๙๓๓ วัน ยังคงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับราชการชดใช้ทุนอีกจำนวน ๔,๘๕๓ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ อ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการไม่ครบระยะเวลาตามสัญญา เป็นเพราะผู้ฟ้องคดี ไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่จัดโครงการหรือแผนงานตามที่สนับสนุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ไปศึกษาต่อ แต่กลับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติงานเหมือนนักอุดมศึกษาทั่วไป กรณีดังกล่าว เห็นว่า ข้อกำหนดในสัญญาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง เป็นเพียงข้อกำหนดของสัญญา กว้าง ๆ ไม่ได้ระบุแน่นอนชัดเจนว่าจะต้องจัดทำโครงการหรือแผนงานใดไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติงานในโครงการหรือแผนงานนั้น ประกอบกับทุนการศึกษา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ มิได้เป็นทุนของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นทุนจากหน่วยงานภายนอก ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สมัครด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่สนับสนุนเงินเดือนที่ได้รับจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปศึกษาต่อเพื่อกลับมาปฏิบัติงานในโครงการหรือแผนงานที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำขึ้น ส่วนการสนับสนุน ให้ไปศึกษาต่อตามเอกสารที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ. ก็ไม่ได้ระบุโครงการหรือแผนงานใดชัดแจ้ง เพียงแต่อธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ฟ้องคดีและประโยชน์ในการนำมาใช้ กับหน่วยงาน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วมาปฏิบัติงานให้กับราชการ แต่ไม่ได้ มีการผูกมัดว่าต้องจัดทำโครงการหรือแผนงานแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีโครงการ หรือแผนงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติ แต่ให้ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับนักอุดมศึกษาทั่วไป จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการประพฤติผิดสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนด ระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา ต้องรับผิดชอบชดใช้ เงินทุนพร้อมเบี้ยปรับสองเท่าของเงินเดือนที่ได้รับระหว่างลาศึกษาต่อ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้รับเงินเดือนระหว่างลาศึกษาต่อจำนวน ๖๖๙,๖๐๐ บาท จึงต้องชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว คืนแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับสองเท่า แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับราชการไปแล้วบางส่วน จำนวน ๙๓๓ วัน คงเหลือเวลาต้องปฏิบัติราชการชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเวลา ๔,๙๕๓ วัน คิดเป็นเงินเดือนที่ต้องใช้คืนจำนวน ๕๖๑,๖๒๖.๑๓ บาท เบี้ยปรับสองเท่าเป็นเงิน ๑,๑๒๓,๒๕๒.๒๖ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑,๖๘๔,๘๗๘.๓๙ บาท อย่างไรก็ตาม โดยที่ สัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นภารกิจของผู้ฟ้องคดี การกำหนดเบี้ยปรับสองเท่าก็เพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกลับมาปฏิบัติราชการไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริการสาธารณะ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในทันทีที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และต่อมา ได้กลับเข้ามารับราชการในหน่วยงานของผู้ฟ้องคดีอีก ก็เป็นการนำความรู้มาใช้ในการพัฒนา องค์กรทำให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรและราชการ จึงสมควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเบี้ยปรับแก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๑๐ ของเงินเบี้ยปรับทั้งหมด คิดเป็น เบี้ยปรับจำนวน ๑๑๒,๓๒๕.๒๓ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ รวมเป็นเงินเดือนและเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินคืนแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนทั้งสิ้น ๖๗๓,๕๕๑.๓๖ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้หักเงินบำเหน็จของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ไว้ชุดใช้ทุนแล้วจำนวน ๓๓๒,๐๗๘.๖๔ บาท คงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชุดใช้จำนวน ๓๔๑,๘๗๒.๗๕ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบชำระเงินจำนวนดังกล่าวด้วย

สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดนั้น เมื่อตามสัญญากำหนดไว้เป็นอัตราร้อยละ ๑๕ คู่สัญญาจึงต้องผูกพันกันตามข้อกำหนดของสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการแจ้งหนังสือให้ชุดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเป็นหนังสือไปยังผู้มีอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังไม่มีการรับหนังสือไว้ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวไว้แล้ว และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการส่งใหม่ด้วยวิธีอื่น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิคิดดอกเบี้ยผิดนัดจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ อันเป็นวันยื่นฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเสร็จสิ้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชุดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๔๑,๘๗๒.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๖/๒๕๕๘)

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้รับมอบหมายจากรัฐในการคัดสรรบุคคลเพื่อเข้าศึกษาในสาขาวิชาทันตแพทยศาสตร์ โดยใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการ อีกทั้ง การให้ทุนการศึกษาในสาขาวิชาดังกล่าวเป็นหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้แก่ประชาชน มิใช่การมุ่งหวังผลกำไรในเชิงธุรกิจ ดังนั้น แม้การที่ผู้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาจะประพฤติผิดสัญญาด้วยการลาออกจากการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนด แต่เมื่อในเชิงทรัพย์สินแล้ว สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวมิได้รับความเสียหายจนถึงขนาดที่ไม่อาจยอมรับได้หากมิได้รับการชุดใช้เงินเบี้ยปรับเพิ่มเติมจำนวนตามสัญญา อีกทั้ง การประพฤติผิดสัญญาดังกล่าวไม่ได้มีผลต่อชื่อเสียงและความเชื่อถือทางสังคมของสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษามีสภาพการเป็นนักศึกษาเพียง ๙ วัน และยังไม่ได้ใช้งบประมาณจากสถาบันการศึกษาดังกล่าวการลดจำนวนเบี้ยปรับตามสัญญาลงโดยคำนวณตามส่วนเฉลี่ยเป็นรายวันที่ได้ใช้ไปในการศึกษา จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญาเป็นเวลา ๙ วัน



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งการเดินทางไปศึกษาที่มหาวิทยาลัยมหิดลไกลและสะดวกกว่า ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากการเป็นนักศึกษาซึ่งต้องพ้นจากการเป็นนักศึกษานั้น เป็นการผิดสัญญาต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวน ๖๖,๖๖๖.๖๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวนดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา ถือเป็น การประพฤติดัดสัญญาการเป็นนักศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีตามระยะเวลาที่มีสภาพการเป็นนักศึกษา พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามเงื่อนไขแห่งสัญญาดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออกหรือพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาขณะมีสถานะเป็นนักศึกษาชั้นปีที่ ๑ แล้ว จึงต้องชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีตามระยะเวลาที่มีสภาพเป็นนักศึกษา โดยคิดคำนวณลดลงตามส่วนจากระยะเวลาการศึกษาตามหลักสูตรตามส่วนเฉลี่ยจากจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้ทุนทั้งหมด ๔๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นสภาพการเป็นนักศึกษา และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือชำระไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของจำนวนเงินที่ยังมิได้ชำระ นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจนกว่าจะชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีจัดสรรเงินทุนให้แก่ นักศึกษาหลักสูตรทันตแพทยศาสตร์บัณฑิตเป็นเงินคนละ ๔๐๐,๐๐๐ บาท ตลอดหลักสูตร การศึกษาเป็นระยะเวลา ๖ ปี จึงคำนวณระยะเวลาการศึกษาตามหลักสูตรตามส่วนเฉลี่ยเป็นรายปีการศึกษาได้เป็นเงินปีละ ๖๖,๖๖๖.๖๖ บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทำสัญญาดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว โดยผู้ฟ้องคดีเป็นสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ ในการจัดสรรบุคคลเพื่อเข้าศึกษาในวิชาทันตแพทยศาสตร์กับผู้ฟ้องคดี โดยใช้งบประมาณของรัฐ ในการดำเนินการเป็นหลัก นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยไม่มุ่งหวังผลกำไรในเชิงธุรกิจ รวมทั้งการให้ทุนการศึกษา ตามสัญญาที่ได้ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ก็เป็นการดำเนินการตามหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับมอบหมายจากรัฐโดยงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐในการจัดหา

บุคลากรด้านทันตแพทยศาสตร์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในด้านบริการสาธารณสุข จึงเห็นได้ว่าในเชิงของทรัพย์สินแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเสียหายจนถึงขนาดที่ไม่อาจยอมรับได้ หากไม่ได้รับการชดใช้เงินเบียดเบียนตามสัญญา ส่วนทางได้เสียในเชิงของชื่อเสียง ความเชื่อถือที่สังคมมีต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา นั้น เห็นว่าการลาออกจากการเป็นนักศึกษามีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเรื่องภายในไม่ได้มีผลกระทบไปถึงบุคคลหรือสังคมภายนอก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายในด้านชื่อเสียง หรือความน่าเชื่อถือแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสภาพการเป็นนักศึกษาตามหลักสูตรทันตแพทยศาสตรบัณฑิต เป็นเวลาเพียง ๙ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่เคยได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดี ไม่เคยเข้าศึกษาตามหลักสูตร ไม่ได้รับเครื่องอุปกรณ์หรือตำราการศึกษา และไม่เคยได้ใช้บริการใด ๆ จากผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์กับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น การลดเบียดเบียนโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับจำนวน ๙ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๖๔๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดชำระหนี้ตามหนังสือทวงถามเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยจำนวนดังกล่าวตามสัญญาคำประกัน จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินค่าปรับจำนวน ๑,๖๔๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๕๙)

ข. กรณีที่ศาลวินิจฉัยไม่ลดเบียดเบียนตามสัญญา

เมื่อการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้พนักงานจ้างตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย รับผิดชอบการศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต สาขาการศึกษาปฐมวัย ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้พนักงานจ้างดังกล่าวได้พัฒนาตนเอง เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ในการศึกษากลับมาพัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดประโยชน์แก่นักเรียนและสังคมต่อไป ดังนั้น การที่พนักงานจ้างผู้รับทุนดังกล่าวได้ขอลาออกจากราชการในระหว่าง รับผิดชอบการศึกษาเพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว นอกจากจะส่งผลให้องค์การบริหาร



ส่วนตำบลต้องสูญเสียงบประมาณที่ได้จ่ายเป็นเงินทุนการศึกษาแล้ว ยังสูญเสียโอกาสที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นกำลังสำคัญสำหรับพัฒนาองค์กรต่อไปด้วย ประกอบกับศาลใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่พนักงานจ้างผู้รับทุนดังกล่าว อาจส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างรับทุนการศึกษาหรือกำลังปฏิบัติราชการขาดใช้ทุนแก่ทางราชการ จึงใจกระทำผิดสัญญา แล้วนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลลดจำนวนเบี้ยปรับลงได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อีกทั้ง ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าพนักงานจ้างผู้รับทุนได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ยอมรับผิดเป็นจำนวนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าตามสัญญาแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะลดจำนวนเบี้ยปรับลงแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นพนักงานจ้าง ตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย สังกัดส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกะไชย (ผู้ฟ้องคดี) ผู้ฟ้องคดีได้คัดเลือกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต สาขาการศึกษาปฐมวัย รุ่นที่ ๔ โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และได้จัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญารับทุนการศึกษาดังกล่าวกับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ในสัญญา และได้รับทุนการศึกษาไปแล้วจำนวน ๒ งวด เป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท แต่ต่อมาได้ขอลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขอลาออกจากราชการ และเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญา ต้องรับผิดชอบใช้ทุนที่ได้รับไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท และต้องชดใช้เงินอีกสองเท่าของจำนวนทุนดังกล่าวเป็นเบี้ยปรับจำนวน ๑๔๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อกำหนดในสัญญา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท พร้อมกับทำหนังสือรับสภาพหนี้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อตกลงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอชำระเงินในวันทำหนังสือรับสภาพหนี้จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท สำหรับส่วนที่เหลืออีก ๑๘๐,๐๐๐ บาท ขอผ่อนชำระภายใน ๑ ปี โดยขอผ่อนชำระเป็นรายเดือน เดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๓ ของทุกเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงกำหนดเวลาผ่อนชำระเงินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง



ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๙๕,๙๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่เงินเบี้ยปรับตามสัญญานอกจากจะเป็นเงินสำหรับทดแทนความเสียหายที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีได้กำหนดไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาแล้ว ยังมีลักษณะเป็นหลักประกันเพื่อป้องกันการผิดสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาด้วย และการที่สัญญากำหนดเบี้ยปรับไว้สูงถึงสองเท่า ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าทางราชการมีความต้องการเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแก่ผู้ฟ้องคดี จึงกำหนดให้เบี้ยปรับดังกล่าวเป็นเบี้ยปรับในเชิงลงโทษแก่การประพฤติผิดสัญญา อย่างไรก็ตามหากเบี้ยปรับที่สัญญากำหนดไว้สูงเกินส่วน ศาลก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับลงตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ แต่การลดเบี้ยปรับนั้น จะต้องพิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย มิใช่พิจารณาแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้แล้วเห็นว่า การที่ทางราชการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานจ้าง ตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย รับทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต สาขาการศึกษาปฐมวัย รุ่นที่ ๔ โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พัฒนาตนเองเพื่อที่จะได้นำความรู้และประสบการณ์ในการศึกษากลับมาพัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดประโยชน์แก่นักเรียนและสังคมต่อไป โดยในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปศึกษาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องมอบหมายภาระงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน จึงเห็นได้ว่าในระหว่างรับทุนการศึกษาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับประโยชน์จากการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอลาออกจากราชการในระหว่างรับทุนการศึกษาเพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยมีได้ปฏิบัติราชการตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียงบประมาณที่ได้จ่ายเป็นเงินทุนการศึกษาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสูญเสียโอกาสที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในอันที่จะเป็นกำลังสำคัญสำหรับพัฒนาองค์กรต่อไป ประกอบกับหากมีการลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างรับทุนการศึกษาหรือกำลังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแก่ทางราชการจงใจกระทำผิดสัญญา แล้วนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ลดเบี้ยปรับ ซึ่งเป็นแนวทางที่ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวง



มหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ โดยไม่อาจนำระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีได้นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการยอมรับผิดที่จะชำระเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าตามสัญญา จึงเห็นว่าจำนวนเบี้ยปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้จำนวนสองเท่า มิได้เป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด กรณีไม่มีเหตุที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนการศึกษาจากผู้ฟ้องคดีไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ทุนการศึกษาจำนวนดังกล่าว และต้องชดใช้เบี้ยปรับอีกสองเท่า รวมเป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อกำหนดของสัญญาฯ รับทุน แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือรับสภาพหนี้ จึงคงเหลือจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำข้อตกลงไว้ในหนังสือรับสภาพหนี้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอชำระเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท โดยขอผ่อนชำระภายใน ๑ ปี เป็นรายเดือน เดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๓ ของทุกเดือน เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับที่จะชำระหนี้ในจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในมูลหนี้ดังกล่าวได้และมีหน้าที่ต้องนำเงินไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกำหนดเวลาดังกล่าว จึงตกเป็นผู้ผิดนัดต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ระหว่างผิดนัดนับแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนถึงวันฟ้องคดีในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๑๕,๙๗๘.๐๘ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๑๙๕,๙๗๘.๐๘ บาท และต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันมีหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๑๙๕,๙๗๘.๐๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๓๗/๒๕๕๘)



การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกและให้ทุนการศึกษา แก่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ด้วยเจตนาเพื่อมุ่งหวังให้บุคคลดังกล่าวได้พัฒนา ความรู้ความสามารถ แล้วนำเอาความรู้ที่ได้รับกลับมาปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นผู้บริหาร ท้องถิ่นระดับสูงมีหน้าที่กำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น และกำกับดูแลให้พนักงาน ส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย จึงย่อมที่จะเข้าใจบทบาท อำนาจและหน้าที่ ของตนเอง รวมทั้งเข้าใจถึงเจตนารมณ์ในการให้ทุนการศึกษาดังกล่าวเป็นอย่างดี การที่ ภายหลังจากได้รับทุนการศึกษาแล้วรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้แจ้งผล การศึกษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลผู้ให้ทุนทราบ ทั้งที่ได้มีการทวงถามผลการศึกษา ไปแล้วหลายครั้ง ย่อมเป็นการผิดปกติวิสัยของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ในระดับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสมควรกระทำการและมีความรับผิดชอบ เป็นแบบอย่างที่ดีหรือตัวอย่างที่ดีให้กับพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ให้ทุนจากบทบาท อำนาจ หน้าที่ที่มีต่อสังคมโดยส่วนรวมกับพฤติกรรมของผู้รับทุนแล้ว กรณีไม่มีเหตุอันสมควร ที่จะลดเบี้ยปรับตามสัญญาลงแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำนบ ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีขององค์การบริหาร ส่วนตำบลทำนบ (ผู้ฟ้องคดี) จึงได้ทำสัญญาการรับทุน (อบต.) กับผู้ฟ้องคดี โดยสัญญามีข้อกำหนด ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดียุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา ไม่เช่นนั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ทุน ที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปแล้วทั้งสิ้น กับใช้เงินอีกสองเท่าของจำนวนทุนดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับ แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อเป็นค่าลงทะเบียนเรียนในปีการศึกษา ๒๕๕๐ และปีการศึกษา ๒๕๕๑ รวมเป็นเงิน ๖๖,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามสอบถามผลการเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดี เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาพบเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการชดใช้ เงินทุนคืนพร้อมค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ สอบถามสถานะการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีจากมหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดี พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่สิ้นภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เนื่องจากไม่ชำระเงิน ค่าบำรุงมหาวิทยาลัยเพื่อรักษาสภาพนักศึกษาหรือลาพักการเรียนตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ศึกษาให้สำเร็จตามหลักสูตรที่กำหนดอันเป็นการไม่ปฏิบัติตาม



ข้อสัญญาจึงได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญารับทุนและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินทุนที่รับไปจำนวน ๖๖,๐๐๐ บาท พร้อมค่าปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินดังกล่าวรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๙๘,๐๐๐ บาท โดยให้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยผิดนัดรวมเป็นเงินจำนวน ๑๙๘,๖๒๗.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๙๘,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทุนการศึกษาไปจากผู้ฟ้องคดี เพื่อนำไปใช้ในการลงทะเบียนเรียนในปีการศึกษา ๒๕๕๐ และปีการศึกษา ๒๕๕๑ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๖,๐๐๐ บาท แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีกลับยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา โดยทางมหาวิทยาลัยได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยตั้งแต่สิ้นภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เนื่องจากไม่ชำระเงินค่าบำรุงมหาวิทยาลัยเพื่อรักษาสภาพนักศึกษาหรือลาพักการเรียน จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดข้อกำหนดของสัญญาทุนพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่าแก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อกำหนดในสัญญา

สำหรับจำนวนเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใดนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งกิจการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตปกครองของตน โดยมีบุคลากรทั้งฝ่ายประจำที่เป็นพนักงานส่วนตำบล และฝ่ายการเมืองซึ่งรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งข้อ ๓ ของประกาศดังกล่าว กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งผู้มีความรู้ความสามารถเพื่อการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้คัดเลือกและให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ก็ด้วยเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปพัฒนาความรู้ความสามารถ แล้วนำเอาความรู้ที่ได้รับกลับมาปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจ



หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีต่อไป เมื่อปรากฏว่าในขณะที่ขอรับทุนการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่านบซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูง มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น และกำกับดูแลให้พนักงานส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยอมที่จะเข้าใจบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างดี รวมทั้งควรที่จะเข้าใจถึงเจตนารมณ์ในการให้ทุนการศึกษาเป็นอย่างดีอีกด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รายงานผลการศึกษาให้ผู้ฟ้องคดีทราบทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามผลการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง จึงเป็นการผิดปกติวิสัยของผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นในระดับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมควรกระทำการและมีความรับผิดชอบเป็นแบบอย่างที่ดีหรือตัวอย่างที่ดีให้กับพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นได้มีหมายเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การแก้ข้อกล่าวหา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าเบี่ยงปรับที่กำหนดไว้ในสัญญาทุนดังกล่าวสูงเกินส่วน เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีทั้งจากบทบาท อำนาจหน้าที่ที่มีต่อสังคมโดยรวมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังการฟ้องคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่ากรณีไม่มีเหตุอันสมควรที่จะลดเบี่ยงปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ทุนคืนแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖๖,๐๐๐ บาท และชดใช้เงินอีกสองเท่าของจำนวนทุนดังกล่าวเป็นเบี่ยงปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๓๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๙๘,๐๐๐ บาท

สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๙๘,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ จนถึงวันฟ้องคดี เป็นเวลา ๔๐ วัน เป็นเงิน ๑,๖๒๗.๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑๙๙,๖๒๗.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๙๘,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๖/๒๕๕๘)



(๓) การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา

กรณีผู้รับทุนขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนแก้ไขข้อสัญญาเกี่ยวกับระยะเวลาการรับราชการชดใช้ทุน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษาของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนที่มีการแก้ไขใหม่ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการรับราชการชดใช้ทุนที่สั้นกว่าระยะเวลาตามหลักเกณฑ์เดิมนั้น แม้สัญญาทุนดังกล่าวจะมีข้อกำหนดให้สามารถนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการ ที่มีการแก้ไขใหม่ในภายหลังมาเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาได้ก็ตาม แต่เมื่อข้อกำหนดข้างต้นมีผลผูกพันเฉพาะกรณีที่ผู้รับทุนยังอยู่ในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาเท่านั้น โดยไม่รวมถึงกรณีที่ผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาแล้วและอยู่ระหว่างรับราชการชดใช้ทุนตามสัญญา การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่อนุมัติให้ผู้รับทุนซึ่งสำเร็จการศึกษาแล้วแก้ไขระยะเวลาการรับราชการชดใช้ทุนตามสัญญา จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เดิม) ได้รับทุนประเภท ๑ (ค) จากกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม เพื่อไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอก สาขาพลังงาน ณ สหราชอาณาจักร จึงได้ทำสัญญาของข้าราชการที่ได้รับทุนการศึกษา หรือฝึกอบรมต่างประเทศกับคณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีกำหนดเวลาดังตั้งแต่วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ โดยภายหลังสำเร็จการศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนในสังกัดกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปรากฏว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการชดใช้ทุนอยู่นั้น ได้มีการประกาศหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยข้อ ๕ ของประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้ยกเลิกความในข้อ ๘ ของหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๙ อันส่งผลต่อระยะเวลาในการกลับเข้ารับราชการชดใช้ทุน โดยมีข้อกำหนดให้ผู้ได้รับทุนการศึกษาจะต้องกลับเข้ารับราชการในหน่วยงานเจ้าสังกัดเดิมตามแผนงานหรือโครงการที่ได้แจ้งไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ลาไปศึกษา ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามเท่าของระยะเวลาที่ลาไปศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงอธิบดีกรมพัฒนาพลังงานและอนุรักษ์พลังงาน เพื่อขอแก้ไขสัญญาที่ทำไว้ จากเดิมที่ต้องกลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้สามเท่าของระยะเวลา



ที่ลาไปศึกษา เป็นให้รับราชการชดใช้สองเท่าตามหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนฯ ฉบับใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขสัญญารับทุนดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า กรณีเป็นการขัดกับข้อกำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีรับราชการชดใช้ทุนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๓ ของสัญญาพิพาทกำหนดเงื่อนไขว่า ในกรณีที่ ผู้รับทุนการศึกษาสำเร็จการศึกษาแล้ว จะต้องกลับเข้ารับราชการในหน่วยงานเจ้าสังกัดเดิม ตามแผนงานหรือโครงการที่ได้แจ้งไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามเท่าของระยะเวลาที่ลาไปศึกษา อันมีสาระสำคัญสอดคล้องกับข้อ ๘^{๑๗} ของหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุน จากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีความผูกพันตามสัญญา ที่จะต้องรับราชการเพื่อชดใช้ทุนตามเงื่อนไขของสัญญาทุนฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ระยะเวลา ในการรับราชการเพื่อชดใช้ทุนตามข้อกำหนดในสัญญาข้างต้นจะมากกว่าระยะเวลาตามที่ กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ตาม เนื่องจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร/กขต. ๑๐๑๓.๘/ว ๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การปฏิบัติราชการชดใช้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศฯ กำหนดว่า กรณีของข้าราชการที่รับทุนจากทางราชการหรือ หน่วยงานอื่น การทำสัญญารับทุนให้เป็นไปตามแบบที่เจ้าของทุนกำหนด โดยเจ้าของทุน จะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการชดใช้ทุนในสัญญาซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศฯ ประกอบกับทุนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นทุนประเภท ๑ (ค)

^{๑๗} หลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการ เพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ ผู้ได้รับทุนการศึกษา จะต้องทำสัญญารับทุนและสัญญาค้ำประกันกับหน่วยงานเจ้าสังกัด โดยต้องกลับ เข้ารับราชการในหน่วยงานเจ้าสังกัดเดิมตามแผนงานหรือโครงการที่ได้แจ้งไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ เท่า ของระยะเวลา ที่ลาไปศึกษา หากผู้ได้รับทุน ผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใด ๆ ก็ดี ผู้ได้รับทุนต้องชดใช้เงินให้แก่กองทุน ตามจำนวนเงินที่กองทุนได้จ่ายไปพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า และชดใช้เงินแก่หน่วยงานเจ้าสังกัดตามจำนวนเงินเดือน รวมทั้ง เงินเพิ่มหรือเงินอื่นใดที่ได้รับระหว่างการลาศึกษาที่ทางราชการได้จ่ายไปพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า



ตามข้อ ๔^{๑๘} ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฉบับดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการทำสัญญาผูกมัดให้ข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ กลับมารับราชการตามแผนงานหรือโครงการ และในส่วนราชการที่ทางราชการกำหนด เป็นระยะเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าของทุน จึงมีอำนาจกำหนดแบบของสัญญารับทุน และเมื่อผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอม ทำสัญญาทุนฉบับพิพาทด้วยความสมัครใจ โดยได้รับทราบเงื่อนไขของสัญญามาตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา อีกทั้ง สัญญาพิพาทเป็น สัญญาทางปกครอง จึงมีข้อกำหนดซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น กรณีที่ข้อสัญญา ในการรับราชการชดใช้ทุนของสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาต้องรับราชการ ชดใช้ทุนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามเท่าของระยะเวลาที่ลาไปศึกษา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่ต่ำกว่า ระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศฯ จึงเป็นไปตามหลักการที่กำหนดในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ฉบับข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับราชการชดใช้ทุนเป็นระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าภายหลังจากคณะกรรมการกองทุน เงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียมได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการให้ทุน ข้าราชการเพื่อการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องแก้ไขสัญญาจากที่กำหนดให้ชดใช้ทุน สามเท่าเป็นชดใช้ทุนสองเท่าตามหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญา โรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒)^{๑๙} พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น

^{๑๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุนประเภท ๑” หมายความว่า ทุนดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) ทุนที่นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาในประเทศ มอบให้แก่ส่วนราชการ เพื่อส่งข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย หรือดูงาน ณ ต่างประเทศ โดย ก.พ. หรือผู้ที่ ก.พ. มอบหมายพิจารณาเห็นชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙} หลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการ เพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๕ ให้ยกเลิกความในข้อ ๘ แห่งหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๘ ผู้ได้รับทุนการศึกษา จะต้องทำสัญญารับทุนและสัญญาค้ำประกันกับหน่วยงานเจ้าสังกัด โดยต้องกลับ เข้ารับราชการในหน่วยงานเจ้าสังกัดเดิมตามแผนงานหรือโครงการที่ได้แจ้งไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่า ของระยะเวลา



เห็นว่า แม้ข้อ ๑ ของสัญญาของข้าราชการที่ได้รับทุนการศึกษาพิพาท กำหนดว่า ในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา หรือฝึกอบรม ผู้ฟ้องคดีจะรักษาวินัยของข้าราชการโดยเคร่งครัด และจะปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรมและดูงาน ณ ต่างประเทศ และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งที่ข้ออยู่ในวันทำสัญญานี้และที่จะมีประกาศใช้ขึ้นใหม่ และจะถือว่ากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับดังกล่าว นั้น เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาลข้อ ๒๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ กำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย หรือดูงาน ณ ต่างประเทศ ตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ในวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย หรือดูงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาและกลับเข้ารับราชการเพื่อขอใช้ทุนตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ จะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ อยู่ในวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับ และไม่มีสถานะเป็นนักเรียนทุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว

แม้ข้อ ๑ ของสัญญาทุนพิพาทจะให้ถือเอาหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกาศใช้ภายหลังเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่เนื่องจากการรับราชการขอใช้ทุนนั้น ข้อ ๓ ของสัญญาพิพาทมิได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ที่ประกาศใช้ภายหลังมาเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ กรณีจึงต้องถือว่าหลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดียังอยู่ในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา ดังนั้น เมื่อฟังเป็นยุติว่าผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้ว หลักเกณฑ์คณะกรรมการกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม ว่าด้วยการให้ทุนข้าราชการเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ลาไปศึกษา หากผู้ได้รับทุน ผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใด ๆ ก็ดี ผู้ได้รับทุนต้องขอคืนเงินให้แก่กองทุนตามจำนวนเงินที่กองทุนได้จ่ายไปพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า และขอคืนเงินแก่หน่วยงานเจ้าสังกัดตามจำนวนเงินเดือน รวมทั้งเงินเพิ่มหรือเงินอื่นใดที่ได้รับระหว่างการลาศึกษาที่ทางราชการได้จ่ายไปพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า”



ที่ ๑ มีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขสัญญาทุนพิพาทเกี่ยวกับระยะเวลาบริหารราชการชดใช้ทุน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพาทชายยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๙)

๒.๑.๒ สัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ

๑) การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) ผลของสัญญา

- การเลิกสัญญา

กรณีที่สัญญาจ้างพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ดังนั้น เมื่อประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูล ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการต่อสัญญาจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องปฏิบัติตามสัญญาและประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้าง เพื่อประกอบการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง แต่กลับประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหา และเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างในตำแหน่งที่ลูกจ้างดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อยู่ จนกระทั่ง สัญญาจ้างลูกจ้างรายนั้นครบกำหนด โดยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง จึงเป็นพฤติการณ์ ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ลูกจ้าง โดยต้องการสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทน ประกอบกับการที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานภายหลังจากที่สัญญาจ้าง สิ้นสุดลงแล้ว แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้นำผลการประเมินผล การปฏิบัติงานของลูกจ้างมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และไม่ได้ นำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาว่าจะต่อสัญญาจ้างให้แก่ลูกจ้างรายดังกล่าว หรือไม่ กรณีจึงเป็นการกระทำผิดสัญญา ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่ไม่ได้รับ การต่อสัญญาจ้าง



สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ องค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี โดยจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ ๒ ครั้ง ตามปีงบประมาณ แต่ปรากฏว่าก่อนที่สัญญาจ้างจะสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ นายกองต์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง แต่ได้ออกประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างภารกิจหลายตำแหน่ง รวมถึงตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ ร่วมกับบุคคลอื่นอีกจำนวน ๒ ราย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือก หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานจ้าง โดยสัญญาเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ เพื่อพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผิดสัญญา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและบรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๕๒,๒๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี รวมทั้งให้ชำระค่าเสียหายจำนวนเดือนละ ๗,๒๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าคดีจะเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ตามข้อ ๖ ในสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีกำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดและตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓๔ กำหนดว่า ในระหว่างสัญญาจ้างให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ดังต่อไปนี้ (๑) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจ ให้กระทำในกรณีดังต่อไปนี้ (ก) การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี (ข) การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง ส่วนระยะเวลาการประเมินผลการปฏิบัติงานกำหนดไว้ในข้อ ๔๐ ว่า ให้มีการประเมินผล



การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปปีละ ๒ ครั้ง ตามปีงบประมาณ คือ ครั้งที่ ๑ ประเมินผลงานในช่วงการปฏิบัติงาน ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ครั้งที่ ๒ ประเมินผลงานในช่วงการปฏิบัติงาน ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ส่วนความสำคัญและประโยชน์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างระบุไว้ในข้อ ๓๖ ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ แล้วแต่กรณี ดังนี้... (๒) การเลิกจ้าง (๓) การต่อสัญญาจ้าง... จึงเห็นได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างมีความสำคัญและจำเป็นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในการต่อสัญญาจ้าง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันในการปฏิบัติตามสัญญาและประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรีดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจะสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ แต่กลับออกประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจหลายตำแหน่ง รวมถึงตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วย จนกระทั่งสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี แต่ประสงค์ที่จะสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทน นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานจ้าง ครั้งที่ ๒ แล้วเสร็จในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ อันเป็นเวลาภายหลังจากสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ย่อมแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงินเดือนในอัตราเดือนละ ๙,๒๐๐ บาท เป็นระยะเวลา ๑๒ เดือน (ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒) รวมเป็นเงินจำนวน ๑๑๐,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๗,๖๐๐ บาท (เงินเดือนในอัตราเดือนละ ๙,๒๐๐ บาท นับแต่ออกจากงานจนถึงวันฟ้องคดี เป็นเวลา ๓ เดือน (เดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๑) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี) นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๘)



เมื่อสัญญาจ้างพนักงานเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างแน่นอน สภาพการจ้างจึงย่อมสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีหนังสือแจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาดังกล่าว จึงต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญาด้วย เว้นแต่ตามสัญญาจ้างจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับกรณีของคดีนี้ สัญญาจ้างมีข้อกำหนดยกเว้นว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา หากมีเหตุจำเป็น และได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้าถึงการเลิกจ้างเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วันแล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่มีโครงการและงบประมาณที่จะใช้ในการจัดจ้างลูกจ้างได้อีกต่อไป กรณีย่อมถือเป็นเหตุจำเป็นที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสามารถบอกเลิกจ้างลูกจ้างได้ และเมื่อการบอกเลิกจ้างดังกล่าวได้กระทำล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยการแจ้งบอกเลิกสัญญาได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเข้ากรณียกเว้นตามสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยใด ๆ ให้แก่ลูกจ้าง

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานชั่วคราว ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการศูนย์ โครงการศูนย์บริการร่วมลงทุนและพี่เลี้ยงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประจำปีภาค โดยมีกำหนดระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า หากผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตาม หรือหากผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่พอใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือหากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีเหตุจำเป็นใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จำเป็นต้องสิ้นสุดการจ้าง ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือว่ากล่าวตักเตือน แต่หากเป็นกรณีต้องเลิกจ้างด้วยเหตุจำเป็นนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะบอกกล่าวถึงการเลิกจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยหรือเงินอื่นใดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น เว้นแต่เงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงได้รับตามสิทธิ ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศ เรื่อง การยุติการดำเนินโครงการของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ให้อุติโครงการจำนวน ๓๖ โครงการ รวมทั้งโครงการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ และให้มีผลตั้งแต่วันที่



๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เหตุผลว่า หลายโครงการสิ้นสุดระยะเวลาโครงการตามปีงบประมาณ บางโครงการไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอีกต่อไป และบางโครงการไม่มีงบประมาณดำเนินการ มีผลทำให้สิ้นสุดการจ้างพนักงานโครงการต่าง ๆ ๓๖ โครงการในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญาปฏิบัติงานถึงผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประกาศยุติโครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง มิได้มีการแจ้งสิ้นสุดการจ้างผู้ฟ้องคดีล่วงหน้าอย่างน้อย ๓๐ วัน นับแต่วันสิ้นสุดสัญญา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในฐานะเป็นพนักงานในตำแหน่งงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ต่ำกว่าเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างแน่นอน สภาพการจ้างจึงย่อมสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาปฏิบัติงาน ซึ่งกรณีนี้คือวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป และญาติของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวไว้แทนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการบอกเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ประพฤติดินฝ่าฝืนกฎระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่สัญญาจ้างกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามข้อ ๒.๓ ของข้อบังคับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกรณีพิพาทของคดีนี้สัญญาพิพาทได้กำหนดไว้ด้วยว่า หากเป็นการเลิกจ้างด้วยเหตุจำเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยหรือเงินอื่นใดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น เว้นแต่เงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงได้รับตามสิทธิตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดี แต่ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าถึงการเลิกจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วันด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงการศูนย์บริการร่วมลงทุนและพีเลียงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประจำปีภูมิภาค ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ใช้งบประมาณประจำปี ๒๕๔๙ ของโครงการเองในการจัดจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ใช้งบประมาณจากโครงการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมลงทุนและพีเลียงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประจำปีภูมิภาค Mobile Unit ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารจัดการโครงการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานในตำแหน่ง



เดียวกันที่จังหวัดอื่น และในส่วนของงบประมาณในการจัดจ้าง ก็ได้รับการขยายออกไปถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามระยะเวลาของงบประมาณโครงการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมลงทุนและพีแอลยู วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประจำปีภาค Mobile Unit ปี ๒๕๕๐ ดังนั้น เมื่องบประมาณตามโครงการดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ในขณะที่โครงการศูนย์บริการร่วมลงทุนและพีแอลยูวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประจำปีภาคที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ มิใช่โครงการที่ได้รับการขยายระยะเวลาดำเนินงานออกไปในงบประมาณ ๒๕๕๒ และรัฐบาลก็ไม่ได้อนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการดังกล่าว จึงไม่มีโครงการและงบประมาณตามโครงการที่จะจัดจ้างผู้ฟ้องคดี กรณีถือเป็นเหตุจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถบอกเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม ต้องปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าถึงการเลิกจ้างเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วันด้วย จึงจะไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยใด ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามข้อสัญญาพิพาท สำหรับข้อเท็จจริงตามคดีนี้ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญาปฏิบัติงานทางไปรษณีย์ตอบรับส่งให้ผู้ฟ้องคดีตามที่อยู่ที่ปรากฏตามบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ระบุไว้ในสัญญาปฏิบัติงาน โดยญาติของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับไว้แทนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จึงถือได้ว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง^{๒๐} ประกอบกับมาตรา ๗๑^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชย และค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือกระทำการอันเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีจากการบอกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๕/๒๕๕๘ และที่ อ.๕๓๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

^{๒๐-๒๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ อาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

มาตรา ๗๑ การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง สำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น



แม้ข้อสัญญาจ้างปฏิบัติงานจะมีข้อกำหนดยกเว้นว่าหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา หากมีเหตุจำเป็น แต่การบอกเลิกจ้างดังกล่าวต้องกระทำโดยชอบด้วยข้อสัญญาด้วย ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่มีโครงการและงบประมาณที่จะใช้ในการจัดจ้างลูกจ้างได้อีกต่อไป อันถือเป็นเหตุจำเป็นที่สามารถบอกเลิกจ้างลูกจ้างได้ แต่การแจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญามีได้เป็นการบอกกล่าวล่วงหน้าอย่างน้อย ๓๐ วัน ตามที่กำหนดในสัญญา กรณีเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีบอกเลิกสัญญาจ้างด้วยเหตุจำเป็นดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานชั่วคราว เพื่อให้ปฏิบัติงานในโครงการระบบพี่เลี้ยงส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีกำหนดระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ และมีข้อกำหนดในสัญญาว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเคร่งครัด หากผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตาม หรือหากผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่พอใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือหากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเหตุจำเป็นใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จำเป็นต้องสิ้นสุดการจ้าง ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือว่ากล่าวตักเตือน แต่หากเป็นกรณีจำเป็นต้องเลิกจ้างด้วยเหตุจำเป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะบอกกล่าวถึงการเลิกจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยหรือเงินอื่นใดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น เว้นแต่เงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงได้รับตามสิทธิปรากฏว่าต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารจัดการโครงการดังกล่าว โดยแยกโครงการพัฒนาระบบที่ปรึกษาธุรกิจไทยสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมออกมา ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าส่วนประสานและติดตามผลการดำเนินงานระบบที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาระบบที่ปรึกษาธุรกิจไทยสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป แต่หลังจากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ยุติการดำเนินโครงการของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๑ จำนวน ๓๖ โครงการ รวมทั้งโครงการที่ผู้ฟ้องคดี



ปฏิบัติงานอยู่ด้วย โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป เนื่องจากหลายโครงการสิ้นสุดระยะเวลาโครงการตามงบประมาณ บางโครงการไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล บางโครงการไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอีกต่อไป และบางโครงการไม่มีงบประมาณดำเนินการ ซึ่งการยุติโครงการดังกล่าวมีผลทำให้มีการสิ้นสุดการจ้างพนักงานตามโครงการในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญาปฏิบัติงานกับผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าโครงการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่มีงบประมาณคงเหลือเพียงพอที่จะดำเนินโครงการต่อไป อีกทั้งยังเป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการตามมติของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและมติคณะรัฐมนตรี เมื่อยังไม่มีคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวให้ยุติโครงการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศยุติโครงการและเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การแจ้งการสิ้นสุดการจ้างผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกกล่าวล่วงหน้าเป็นเวลาน้อยกว่า ๓๐ วัน จึงขัดต่อสัญญาจ้างปฏิบัติงานและข้อบังคับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยุติการดำเนินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหนังสือที่แจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญาปฏิบัติงานกับผู้ฟ้องคดี กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ในสัญญาปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ หรือจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๓๗๗,๘๔๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โครงการระบบพี่เลี้ยงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ ใช้งบประมาณในการจัดจ้างผู้ฟ้องคดีจากโครงการระบบพี่เลี้ยง ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารจัดการโครงการระบบพี่เลี้ยงดังกล่าว โดยแยกโครงการพัฒนาระบบที่ปรึกษาธุรกิจไทยสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมออกมาตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายในปี ๒๕๕๐ ต้องใช้งบประมาณจากโครงการพัฒนาระบบที่ปรึกษาธุรกิจไทยสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าส่วนประสานและติดตามผลการดำเนินงานระบบที่ปรึกษาในโครงการที่แยกออกมดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป และใช้งบประมาณจากโครงการดังกล่าวในการจัดจ้างผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา แต่เนื่องจากการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ รวมทั้งโครงการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเสนอโครงการเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายปีทุกปี โดยต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจาก



คณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนั้น เมื่อโครงการดังกล่าวมิใช่โครงการที่ได้รับการขยายระยะเวลาการดำเนินงานออกไปในปงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และรัฐบาลก็ไม่ได้อนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว กรณีจึงไม่มีโครงการและงบประมาณตามโครงการที่จะจัดจ้างผู้ฟ้องคดี และถือเป็นเหตุจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกลีกจ้างผู้ฟ้องคดีได้โดยชอบด้วยข้อสัญญา

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบการบอกเลิกสัญญาจ้างล่วงหน้าเป็นเวลาน้อยกว่า ๓๐ วันหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งสิ้นสุดการจ้างและบอกเลิกสัญญาปฏิบัติงาน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยส่งหนังสือดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งญาติของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับไว้แทนเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นำวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น เมื่อนับระยะเวลาบอกกล่าวล่วงหน้าแล้วนับได้เพียง ๒๙ วัน ซึ่งน้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง ๑ วัน การบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยข้อสัญญาจ้างปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏว่ามีข้อสัญญาหรือกฎหมายใดกำหนดเรื่องการจ่ายค่าชดเชยไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาตามข้อ ๕ ของสัญญาจ้างพิพาทที่กำหนดให้พนักงานมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับใด ๆ ตามที่สำนักงานกำหนด ประกอบกับข้อบังคับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๑๐ การพ้นสภาพการเป็นพนักงาน ข้อ ๒.๖ ค. กำหนดว่า กรณีพนักงานประจำที่ทำงานติดต่อกันครบ ๓ ปี แต่ไม่เกิน ๖ ปี ให้สำนักงานจ่ายค่าชดเชยเนื่องจากการเลิกจ้างให้ไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๑๘๐ วัน จึงอนุโลมใช้กับกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานชั่วคราวได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ติดต่อกันเป็นเวลา ๓ ปี ๙ เดือน ๘ วัน โดยได้รับค่าจ้างอัตราสุดท้ายเดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท จึงควรได้รับค่าชดเชยเป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท (๕๐,๐๐๐×๓๐×๑๘๐) พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๙)



เมื่อสัญญาจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยมีข้อกำหนดให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลง หากผู้รับจ้างไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีการศึกษา และหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า หากผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา หรือขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเห็นได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานถือเป็นสาระสำคัญตามสัญญาจ้างที่จะส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้ดุลพินิจพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างได้ว่า มีเหตุผลอันสมควรที่จะจ้างผู้รับจ้างเพื่อเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลต่อไปหรือจะเลิกจ้าง ดังนั้น เมื่อข้อสัญญากำหนดให้หนึ่งปีการศึกษาจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานจำนวน ๒ ครั้ง และผู้รับการประเมินจะต้องได้คะแนนร้อยละ ๖๐ ของการประเมินแต่ละครั้ง จึงจะถือว่าผ่านการประเมิน แต่ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินเพียงครั้งแรกครั้งเดียว ส่วนครั้งที่สองไม่ผ่านเนื่องจากไม่ส่งแบบประเมิน ทั้งที่ผู้บังคับบัญชาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่า หากไม่ส่งแบบประเมินจะถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิ์ที่จะให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของตนเอง กรณีดังกล่าวนอกจากจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาแล้ว ยังเป็นการขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายจากการเลิกจ้าง

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำสังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ กำหนดระยะเวลาจ้าง ๓ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ สิ้นสุดในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญาในรอบปีการศึกษาแรก อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของอาจารย์ประจำสัญญาจ้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๑ (ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑) โดยได้คะแนนการประเมินร้อยละ ๘๒ แต่การประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ (ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑) นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีคะแนนผลการประเมิน เนื่องจากไม่ส่งแบบประเมิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการกระทำผิดสัญญาจ้าง จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดเวลาจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย



และไม่เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๓๐,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่สัญญาจ้างอาจารย์ประจำพิพาทข้อ ๑๒ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ... ซึ่งข้อ ๙ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช ว่าด้วยการจัดการศึกษาภาคปกติ ระดับไม่เกินปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้หนึ่งปีการศึกษาแบ่งเป็นสองภาคการศึกษาปกติ หนึ่งภาคการศึกษาปกติมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ สัปดาห์ ข้อ ๘.๒ กำหนดให้สัญญาสิ้นสุดลงเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีการศึกษา โดยในรอบปีการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานภาคการศึกษาละ ๑ ครั้ง จากข้อบังคับและข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวเห็นได้ว่า หนึ่งปีการศึกษาจะแบ่งเป็นสองภาคการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีปีการศึกษาละ ๒ ครั้ง โดยผู้รับการประเมินต้องได้คะแนนร้อยละ ๖๐ ของการประเมินแต่ละครั้ง จึงจะถือว่าผ่านการประเมิน แม้การประเมินผลการปฏิบัติงานจะเป็นการประเมินบุคลากร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดค่าตอบแทนและเพื่อการพัฒนาบุคลากร แต่กรณีของผู้ฟ้องคดี การประเมินผลการปฏิบัติงานยังมีผลต่อการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับการที่จะจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปหรือไม่ด้วย ซึ่งข้อ ๒ วรรคหนึ่ง ของสัญญาจ้างพิพาท กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายอย่างน้อยสองหน้าที่ คือ ๑. สอนภาคปกติไม่น้อยกว่า ๑๘ คาบต่อสัปดาห์ และ ๒. จัดทำเอกสารประกอบการสอนปีการศึกษาละ ๑ เรื่อง หรือ ๓. จัดทำผลงานวิจัยปีการศึกษาละ ๑ เรื่อง วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นได้อีกตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องแก้ไขสัญญา จึงเห็นได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานถือเป็นสาระสำคัญตามสัญญาจ้างที่จะส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีว่า มีเหตุผลอันสมควรที่จะจ้างผู้ฟ้องคดีเพื่อร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลต่อไปหรือเลิกจ้างได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งแบบประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะครั้งที่ ๑ ซึ่งพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยผู้ฟ้องคดีได้คะแนนร้อยละ ๘๒ จึงผ่านการประเมิน ส่วนการประเมินครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งแบบประเมิน ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งแบบประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ ดังกล่าว นอกจากจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างแล้ว ยังเป็นการขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย โดยการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ทั้งในด้านการปกครอง



บังคับบัญชาและการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติราชการตามข้อ ๙.๔ ของสัญญาจ้างพิพาท ประกอบกับได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าหากไม่ยอมส่งแบบประเมิน จะถือว่าผู้ฟ้องคดี สละสิทธิ์ที่จะให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของตนเอง ผลการประเมินผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ จึงไม่มีคะแนนหรือมีคะแนนเป็นศูนย์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้คะแนนประเมินครั้งแรก ๘๒ คะแนน แต่คะแนนประเมิน ๒ ครั้ง รวม ๒๐๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีมีคะแนนเพียง ๘๒ คะแนน จึงไม่ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ ๖๐ ตามสัญญา จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีได้ และไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๖๘/๒๕๕๘)

๒.๑.๓ สัญญาจ้างผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ

๑) การเกิดสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒) ผลของสัญญา

- การเลิกสัญญา

เมื่อกรณีที่คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้ (อ.อ.ป.) มีมติให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.อ.ป. เกิดจาก การที่ อ.อ.ป. โดยผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายไม้สักสวนป่าโดยมิได้ขอความเห็นชอบ จากคณะกรรมการบริหารของ อ.อ.ป. ทั้งที่สัญญาซื้อขายไม้สักสวนป่าดังกล่าวมีลักษณะ พิเศษที่เป็นเรื่องนโยบายในการดำเนินกิจการของ อ.อ.ป. ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุด ได้เคยให้ข้อแนะนำว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกิจการ ของ อ.อ.ป. ก่อนทำสัญญา ทั้งนี้ ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๙ กำหนด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และเป็นกรกระทำโดยไม่ชอบด้วยข้อสัญญาจ้างบริหาร

เมื่อสัญญาจ้างบริหารดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ บริหารกิจการของ อ.อ.ป. มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ในกรณีที่มีการกระทำการอันถือได้ว่าเป็น การปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้ อ.อ.ป. ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามติที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี เดิมจะไม่ได้มาจากคณะกรรมการ



สอบสวนข้อเท็จจริงที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย แต่เมื่อต่อมาคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ และได้นำผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ทั้งสองชุดมาเปรียบเทียบแล้วจึงมีมติให้ยึดถือตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ชุดแรก กรณีถือได้ว่าเป็นการยืนยันมติเดิมที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี มิใช่การยกเลิกเพิกถอนผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ชุดแรก การที่คณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. มีมติให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ชุดแรก จึงเป็นการกระทำโดยชอบตามข้อสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการเลิกจ้างดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามสัญญาจ้างบริหารระหว่างองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ผู้ว่าจ้าง กับผู้ฟ้องคดีผู้รับจ้าง ต่อมา สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ส.ร.อ.ป.) ได้ร้องเรียนต่อประธานกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า การจำหน่ายไม้สักสวนป่าเพื่อการส่งออกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยผู้ฟ้องคดี ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่โปร่งใสและก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ทั้งยังกระทำผิดต่อกฎหมายศุลกากร สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ผลการสอบสวนปรากฏว่า คณะกรรมการฯ เห็นว่า การดำเนินการซื้อขายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยผู้ฟ้องคดี มีมูลความผิดตามข้อร้องเรียน โดยเป็นการกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อย่างใด ๆ อันอาจเป็นทางให้เสียหายแก่ความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งแบบแผน และวิธีปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อย่างร้ายแรง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขานุการคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แต่ก่อนที่คณะกรรมการฯ (ชุดที่ ๒) จะรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการรับผิดชอบงานในหน้าที่



ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และมีคำสั่งให้รองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้รักษาการแทนผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ (ชุดที่ ๒) ได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่ากรณีตามข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริง แต่หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการประชุมและมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการรับผิดชอบงานในหน้าที่ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยกรณีผิดสัญญาจ้างบริหารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในประเด็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการรับผิดชอบงานในหน้าที่ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ชอบด้วยสัญญาจ้างหรือไม่นั้น โดยที่สัญญาจ้างบริหารพิพาทมีข้อกำหนดว่า ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการฯ อ.อ.ป. ที่ได้ยับยั้งหรือสั่งการเมื่อเห็นว่าผู้รับจ้างปฏิบัติงานใด ๆ ขัดต่อกฎหมาย นโยบาย หรือมติของคณะกรรมการฯ อ.อ.ป. หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของ อ.อ.ป. ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการโดยไม่ต้องขอมติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อน ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตน โดยไม่ได้ขอมติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนจึงไม่ชอบด้วยสัญญาจ้างบริหาร อย่างไรก็ตาม การระงับการรับผิดชอบงานในหน้าที่ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ของผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่กระทบต่อเงินเดือนซึ่งเป็นค่าจ้างตามสัญญาจ้างบริหาร และแม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าจ้างจนถึงวันที่เลิกจ้างมีผลก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าจ้างดังกล่าวแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายค่าจ้างในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก

สำหรับประเด็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีชอบด้วยสัญญาจ้างบริหารพิพาทหรือไม่นั้น เห็นว่า สรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มุ่งเน้นไปที่การกระทำของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับการขายไม้สักสวนป่าตามสัญญาซื้อขายไม้สักสวนป่าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กับเอกชนคู่สัญญา และเห็นว่าการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสียหายอย่างร้ายแรงเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๔๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาจ้างบริหารพิพาท



จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง อันสืบเนื่องมาจากการขายไม้สักสวนป่าตามสัญญาซื้อขายไม้สักสวนป่าข้างต้น และเมื่อพิจารณาสัญญาซื้อขายไม้สักสวนป่าดังกล่าวซึ่งมีข้อกำหนดว่า ผู้ซื้อมีหน้าที่ทำไม้สักสวนป่าที่ตกลงซื้อขายออกจากพื้นที่สวนป่าตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในแผนการทำไม้ โดยผู้ขายมีหน้าที่เพียงอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ซื้อในการทำไม้ออกจากพื้นที่สวนป่าดังกล่าว และค่าใช้จ่ายในการทำไม้ออกจากพื้นที่สวนป่าเป็นภาระของผู้ซื้อฝ่ายเดียว เห็นได้ว่า การกำหนดให้ผู้ซื้อเป็นผู้มีหน้าที่ทำไม้ตามสัญญาโดยการให้เข้าไปทำไม้เองนั้น มิใช่การทำนิติกรรมซื้อขายไม้ตามปกติและมีใช้สัญญาตราสารสิทธิทางการค้าตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่เป็นการขายไม้ที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งการที่จะให้มีการขายไม้ในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นเรื่องนโยบายในการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๕^{๒๒} ประกอบมาตรา ๖^{๒๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

^{๒๒-๒๓} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙

มาตรา ๖ อ.อ.ป. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนในการอุตสาหกรรมป่าไม้

(๒) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมป่าไม้ เช่น เกี่ยวกับการทำไม้ และเก็บหาของป่า แปรรูปไม้ทำไม้อัด อบไม้ อัดน้ำยาไม้ กลั่นไม้ และประดิษฐ์หรือผลิตวัตถุหรือสิ่งของจากไม้และของป่า และธุรกิจที่ต่อเนื่องคล้ายคลึงกัน รวมทั้งอุตสาหกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องด้วยไม้หรือของป่า

(๓) ปลูกสร้างสวนป่า คุ้มครองรักษาป่าไม้ และบูรณะป่าไม้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเองหรือเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือรัฐ

(๔) วิจัย ค้นคว้าและทดลองเกี่ยวกับผลผลิตและผลิตภัณฑ์ในด้านอุตสาหกรรมป่าไม้

(๕) ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การปลูกฝังทัศนคติและความสำนึกในการคุ้มครอง ดูแลรักษา บูรณะ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการจัดหาที่พัก การอำนวยความสะดวก หรือการให้บริการในกิจการที่เกี่ยวกับการทัศนศึกษา หรือกิจการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการดังกล่าวด้วย

(๖) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป.

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการ มีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.อ.ป. และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗

(๒) วางข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน และระเบียบวินัยของพนักงาน และคนงานตลอดจนกำหนดอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ๆ ของพนักงาน และคนงาน

(๔) กำหนดเงินเดือนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ

(๕) กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ และค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ

(๖) กำหนดอัตราและดอกเบี้ยเงินสะสมของผู้บริหาร รองผู้อำนวยการ พนักงาน และคนงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม

(๗) ตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนทำสัญญาตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดเคยตั้งข้อสังเกตไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายไม้สักสวนป่าดังกล่าวโดยมิได้เสนอขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยข้อสัญญาจ้างบริหาร ประกอบกับ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และข้อ ๕^{๒๔} ของข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วยข้อจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๑ และโดยที่สัญญาจ้างบริหารมีข้อกำหนดว่า สัญญาจ้างสิ้นสุดลงในกรณีที่คณะกรรมการ อ.อ.ป. มีมติเลิกจ้างผู้รับจ้างหากผู้รับจ้างกระทำการอันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้ อ.อ.ป. ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยมติของคณะกรรมการ อ.อ.ป. ดังกล่าว จะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่อยู่ในตำแหน่งขณะนั้น แต่ไม่รวมผู้อำนวยการ อ.อ.ป. ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงชุดที่หนึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ และได้มีการประชุมโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ทั้งสองชุด แล้วมีมติให้ยึดถือตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ชุดที่หนึ่ง เพราะมีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือมากกว่า ถือได้ว่าเป็นการยืนยันมติเดิมในการประชุมครั้งแรกที่มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดที่สอง โดยให้คณะกรรมการฯ นำผลการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาประกอบการพิจารณาด้วยนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดที่สองดังกล่าวมิได้ยกเลิกเพิกถอนผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ชุดที่หนึ่งแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประชุมและมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยชอบตามข้อสัญญาจ้างบริหารแล้ว และเมื่อข้อสัญญาจ้างบริหารดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงไม่ว่ากรณีใด ผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ต่อผู้ว่าจ้างยกเว้นในกรณีที่ผู้ว่าจ้างไม่พึงปฏิบัติ

อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) (๓) (๕) และ (๖) นั้น ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควร จะมอบหมายให้ผู้ผู้อำนวยการดำเนินการก็ได้

ข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

^{๒๔} ข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วยข้อจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๕ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง และทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับธุรกิจขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท (สิบล้านบาท) เว้นแต่การทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับการขายไม้ ผลิตภัณฑ์ และสินค้าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้มีอำนาจกระทำได้โดยไม่จำกัดวงเงิน



ต่อผู้รับจ้างอย่างให้เกียรติต่อกัน ดังนั้น เมื่อการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้กระทำโดยชอบ ตามสัญญาจ้างบริหาร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๑-๙๖๒/๒๕๕๘)

เมื่อสัญญาจ้างผู้ว่าการสถาบันการบิณฑลเรือ่นกำหนดให้ คณะกรรมการสถาบันการบิณฑลเรือ่นต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการฯ ทุก ๑๒ เดือน ตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่คณะกรรมการฯ กำหนด โดยให้ถือว่าหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง และกระทรวงการคลังได้วางหลักปฏิบัติสำหรับการกำหนด เกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญา โดยกำหนดให้ การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลต้องอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับทั้งสองฝ่าย ระหว่างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกับผู้บริหารสูงสุด เมื่อปรากฏว่าการกำหนดตัวชี้วัด ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการฯ ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ และผู้ว่าการฯ แล้ว ผู้ว่าการฯ จึงต้องผูกพันในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล การปฏิบัติงาน รวมถึงตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ที่แสดงให้เห็นว่าการให้คะแนนการประเมินของคณะกรรมการฯ เป็นการใช้อดุลพินิจ โดยไม่ชอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการฯ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยข้อสัญญา ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินแล้ว และเมื่อสัญญาจ้างผู้ว่าการฯ ดังกล่าว กำหนดให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงและผู้ว่าการฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการฯ มีมติด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งมีมติให้เลิกจ้าง ด้วยเหตุผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการฯ ไม่ผ่านการประเมินตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น เมื่อผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการฯ อยู่ในเกณฑ์ไม่ผ่านการประเมิน การที่ คณะกรรมการฯ มีมติด้วยจำนวนเสียงสองในสามให้เลิกจ้าง จึงเป็นการบอกเลิก สัญญาจ้างโดยชอบ อันมีผลทำให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงและผู้ว่าการฯ ต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน เนื่องจากมิใช่กรณีการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการฯ ให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันการบิณฑลเรือ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด



สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แต่งตั้งให้ นาย บ. (ผู้ฟ้องคดี) ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการของสถาบันการbinพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ว่าการฯ มีวาระ ๔ ปี ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ทั้งนี้ สัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีทุก ๑๒ เดือน ปรากฏว่าในปีที่ ๒ ของการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด และมีได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่สัญญาจ้างผู้ว่าการสถาบันการbinพลเรือนที่พิพาทและสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๔.๓ กำหนดให้ คณะกรรมการของผู้ว่าจ้างพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างครั้งแรกภายในระยะเวลา ๑๒ เดือน นับแต่วันที่สัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และจะประเมินผลการปฏิบัติงานคราวต่อไปทุก ๑๒ เดือน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่คณะกรรมการของผู้ว่าจ้างกำหนด โดยให้ถือว่าเกณฑ์และวิธีการประเมินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้ ประกอบกับกระทรวงการคลังได้วางหลักปฏิบัติสำหรับการกำหนดเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๙.๑/ว ๙๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๓ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายผลตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้าง ดังนี้ ๑. การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลต้องอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับทั้งสองฝ่าย ระหว่างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกับผู้บริหารสูงสุด ๒. ควรกำหนดตัวแปรวัดผลงาน น้ำหนักของตัวแปร และเป้าหมายของตัวแปรที่ฝ่ายกำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจต้องการ เพื่อประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดให้ชัดเจน โดยควรกำหนดตัวแปรอย่างน้อย ๔ ถึง ๕ ตัวแปร และมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ทุก ๆ ปี ๓. ในจำนวนตัวแปรวัดผลงานของผู้บริหารสูงสุด ควรมีตัวแปร และเป้าหมายที่มุ่งเน้นภาพรวมขององค์กร เช่น การลดค่าใช้จ่ายบุคลากร การลดอัตราค่าจ้าง การนาระบบบริหารงานที่ดีเข้ามาใช้ การมีระบบตรวจสอบภายใน การเพิ่มอัตราค่าตอบแทนต่อการลงทุน การแก้ปัญหาภายในองค์กร เป็นต้น ๔. เป้าหมายของตัวแปรวัดผลงานควรเป็น



เป้าหมายที่สามารถวัดได้ด้วยตัวเลข หรือเป้าหมายที่ตรวจสอบได้ โดยหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจให้มากที่สุด และ ๕. กำหนดระดับผลตอบแทนผันแปรที่จะได้รับให้ชัดเจน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในปีที่ ๒ (ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๐) ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงานของผู้ว่าการ และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ ตามที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ และในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีออกเป็น ๕ กรอบ แต่ในส่วนของตัวชี้วัดนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ปรับแก้ตัวชี้วัดบางรายการ ก่อนการพิจารณาผลการประเมินต่อไป ต่อมา ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามมติที่ประชุม ให้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการปีที่ ๒ ใหม่ เนื่องจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำตัวชี้วัดและคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอนั้น เป็นการแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นประธานอนุกรรมการทั้ง ๒ คณะ หลังจากนั้น ที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้พิจารณารายละเอียดค่าน้ำหนักคะแนนของกรอบการประเมินผู้ฟ้องคดีอีกหลายครั้ง จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการจัดทำตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงานของผู้ว่าการ ได้เสนอร่างตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการปีที่ ๒ ที่ได้แก้ไขปรับปรุงแล้ว โดยมีหมายเหตุท้ายร่างตัวชี้วัดขอให้คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงการประเมินผู้ว่าการปีที่ ๒ แม้ว่าจะเกษียณอายุหรือพ้นจากตำแหน่งตามวาระหน้าที่ไปแล้วก็ตาม เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี แต่แผนกนิติการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอความเห็นไว้ว่า หากคณะกรรมการคนใดพ้นจากตำแหน่งแล้ว ตามกฎหมายถือว่ามิได้เป็นกรรมการ จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการได้อีกนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับทราบและเห็นชอบกับความเห็นดังกล่าว พร้อมกับได้ปรับตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับความเห็นของแผนกนิติการแล้ว ต่อมา ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามกำกับตัวชี้วัดการประเมินผลที่ผู้ฟ้องคดีได้ปรับแก้ไข และให้ผู้ฟ้องคดีนำตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการในปีที่ ๒ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีมติเห็นชอบตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในปีที่ ๒ ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยผ่านความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องผูกพันในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานรวมถึงตัวชี้วัดดังกล่าวตามข้อ ๔.๓ ของสัญญาจ้างและที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่อาจโต้แย้งคัดค้านในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวอีกได้



สำหรับกรณีตัวชี้วัดที่ ๑.๒.๑ ทบทวนแผนการลงทุนที่ศูนย์ฝึกการบิน แห่งที่ ๒ (ขอนแก่น) แล้วเสร็จ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การกำหนดให้เสนอแผนดังกล่าวก่อนวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ จึงจะได้คะแนนระดับ ๕ เป็นเรื่องที่ไม่อาจเป็นไปได้ การกำหนดคะแนน ดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่อาจโต้แย้งได้อีกตามเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ประกอบกับ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดังกล่าวว่า ได้ตรวจทานเอกสารทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว โดยรายงานว่าสามารถนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณานุมัติได้วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ อันเป็นเวลาภายหลังกำหนดเวลาตามตัวชี้วัด ข้างต้น การให้คะแนนตามตัวชี้วัดในส่วนนี้เทียบเท่าระดับ ๔ จึงชอบแล้ว ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำผลประกอบการในรอบบัญชีปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งมีการประเมินองค์กรของบริษัท TRIS ที่มีผลประกอบการ ขาดทุนเพิ่มขึ้นสุทธิร้อยละ ๓๓.๔๑ มาใช้ในการพิจารณาด้วยนั้น ไม่ชอบด้วยสัญญา เนื่องจาก การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในปีที่ ๒ อยู่ในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๐ นั้น เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของผู้ฟ้องคดีในรอบที่ ๓ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ข้อ ๓.๑.๑ ตัวชี้วัดทางการเงิน ปรากฏว่าตามแบบตัวชี้วัดดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการวัดผลการดำเนินงาน ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ กรณีจึงเป็นการนำข้อมูลซึ่งอยู่ในช่วงเวลา การปฏิบัติงานในรอบปีที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดีมาใช้ในการพิจารณาโดยชอบ และสอดคล้อง กับการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีในปีที่ ๑ ซึ่งได้ใช้ข้อมูลตามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้จำนวน นักศึกษาที่อยู่ในสถานะรอพิ้นิจ ในปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งมีได้อยู่ในรอบการประเมินในปีที่ ๒ มาใช้เป็นตัวชี้วัด การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดในรอบที่ ๓ ผลการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจ ข้อ ๓.๑.๒.๔ อัตราการสำเร็จการศึกษาของหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรีเครื่องบิน (ที่จบตามระยะเวลาของหลักสูตร) แล้วเห็นว่า ตามแบบตัวชี้วัดได้กำหนดระยะเวลาวัดผล การดำเนินงานในส่วนนี้ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๙ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็น การนำข้อมูลซึ่งอยู่ในช่วงเวลาการปฏิบัติงานในรอบปีที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดีมาใช้ในการพิจารณา ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยชอบแล้ว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้คะแนนประเมินในส่วนนี้ร้อยละ ๒ จากค่าคะแนนร้อยละ ๓ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ดีอยู่แล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้



สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีในปีที่ ๒ ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการดังกล่าว สืบเนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงาน และคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ นั้น เป็นการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวกันเป็นประธานคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ เมื่อต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีใหม่ ซึ่งประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีอีกครั้งตามมติที่ประชุม จึงเห็นได้ว่า กระบวนการในการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและมีได้ทำให้กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า สามารถแต่งตั้งกรรมการที่เกษียณอายุราชการเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีได้ไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งแต่ประการใด หรือการแต่งตั้งให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานและคณะกรรมการจัดทำตัวชี้วัดเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน หรือควรมีกรรมการอย่างน้อย ๑ คน ในคณะกรรมการจัดทำตัวชี้วัดมาเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องอาศัยมติที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ผ่านความเห็นชอบโดยมติที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ประกอบกับมิได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้มีพฤติการณ์อันอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดี การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีพิจารณาให้คะแนนในส่วนตัวชี้วัดที่ ๔.๑.๔ การบริหารทรัพยากรบุคคล ๐ คะแนน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าค่าคะแนนต่ำสุดอยู่ที่ ๑ คะแนน นั้น เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดดังกล่าวแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ค่าคะแนนเท่ากับ ๑ หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีต้องกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการและปรากฏอัตราความสำเร็จของกิจกรรมที่ต้องดำเนินการแล้วเสร็จเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ โดยคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานจะพิจารณาจากความก้าวหน้าในการดำเนินงานจริงเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการตามตัวชี้วัดดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจเกิด

ความสำเร็จของกิจกรรมที่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานจะสามารถกำหนดคะแนนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ การให้คะแนนผู้ฟ้องคดีในส่วนของตัวชี้วัดดังกล่าวเท่ากับ ๐ จึงชอบแล้ว

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีในรอบที่ ๔ การบริหารจัดการองค์กรที่ดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การให้คะแนนในส่วนของการใช้ดุลพินิจ มีการให้คะแนนที่ไม่สอดคล้องกับคะแนนที่ประเมินจากผลงาน รวมทั้งการประเมินในรอบที่ ๕ ภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นการประเมินโดยดุลพินิจทั้งหัวข้อ ปรากฏว่ากรรมการบางคนให้คะแนนในส่วนนี้สูงมาก บางคนให้คะแนนในส่วนนี้ต่ำมาก คะแนนจึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อการพิจารณาในส่วนนี้เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนน การให้คะแนนในส่วนนี้ของกรรมการแต่ละรายจึงไม่จำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนการเปลี่ยนแปลงกรรมการ ก็ไม่อาจมีผลกระทบต่อการให้คะแนนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากกรรมการสามารถเรียกดูข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดได้ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่าการให้คะแนนผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ การให้คะแนนการประเมินผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนนี้จึงชอบแล้ว ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีในปีที่ ๒ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยข้อสัญญาและหลักเกณฑ์การประเมินแล้ว

สำหรับประเด็นพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการบอกเลิกสัญญาโดยชอบหรือไม่ นั้น เมื่อตามสัญญาจ้างผู้ว่าจ้างสถาบันการbinพลเรือนพิพาท ข้อ ๔.๔ กำหนดว่า ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างไม่เป็นไปตามแผนงานที่ผู้รับจ้างเสนอ ผู้ว่าจ้างจะแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบเป็นหนังสือถึงรายละเอียดและเหตุผล เพื่อให้ผู้รับจ้างปรับปรุงประสิทธิภาพและการปฏิบัติงาน หากผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการภายใน ๑ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการของผู้ว่าจ้างกำหนด ให้ถือว่าผู้รับจ้างผิดสัญญาและให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ โดยมติของคณะกรรมการของผู้ว่าจ้าง และข้อ ๕ กำหนดว่า การสิ้นสุดของสัญญา ๕.๑ ให้สัญญานี้สิ้นสุดลง และผู้รับจ้างพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ๕.๑.๕ คณะกรรมการของผู้ว่าจ้าง ด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่ง มีมติให้เลิกสัญญาจ้างในกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้ ๑) ผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างไม่ผ่านการประเมินตามที่กำหนดไว้ในสัญญานี้... และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการของผู้ว่าจ้างเป็นที่สิ้นสุด ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การใช้สิทธิเลิกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ข้อ ๔.๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงประสิทธิภาพและการปฏิบัติงาน หากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้เป็นที่พอใจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือภายในเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงจะสามารถเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งต้องให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบด้วย จึงจะสามารถให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เห็นว่า กรณีตามสัญญาจ้าง ข้อ ๔.๔ เป็นกรณีที่ผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามแผนงานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในแต่ละปี ซึ่งต้องพิจารณาเฉพาะแผนงานที่มีการเสนอว่าเป็นไปตามแผนงานดังกล่าวหรือไม่ มิใช่กรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในทุก ๆ ด้านตามที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญาจ้าง ข้อ ๕.๑.๕ มิใช่การเลิกจ้างตามข้อ ๔.๔ แต่อย่างใด ส่วนการให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนการพ้นจากตำแหน่งนั้น เห็นว่า ข้อพิพาทคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผลของสัญญาจ้าง มิใช่กรณีการพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถโดยผลของมาตรา ๑๙ (๓)^{๒๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การพ้นจากตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแต่อย่างใด และเมื่อผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ ๖๖.๘๐ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติด้วยจำนวนเสียงสองในสามให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงและผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๕.๑.๕ ของสัญญาจ้างผู้ว่าการสถาบันการบินพลเรือน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๐/๒๕๕๙)

^{๒๕} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๙ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

ฯลฯ

ฯลฯ

มติของคณะกรรมการให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งตาม (๓) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่อยู่ในตำแหน่ง นอกจากผู้ว่าการ และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

๒.๒ สัญญาทางปกครองตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

๒.๒.๑ การเกิดสัญญา

ในการดำเนินการสั่งซื้อสินค้าระหว่างหน่วยงานทางปกครองผู้ซื้อ กับเอกชนผู้ขาย เมื่อปรากฏว่าพนักงานฝ่ายขายได้ทำการเจรจาติดต่อเพื่อขายสินค้า จนกระทั่งได้ทำการส่งมอบสินค้าให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ซื้อ โดยมีเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานทางปกครองผู้ซื้อเป็นผู้ตรวจรับสินค้าและลงลายมือชื่อในใบส่งสินค้า และใบส่งของ ถือได้ว่าพนักงานฝ่ายขายได้ทำการเป็นตัวแทนของเอกชนผู้ขายในการ ดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจแห่งฐานการเป็นตัวแทนแล้ว เอกชนผู้ขายจึงต้อง ผูกพันต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งกิจการที่ตัวแทนได้กระทำไป ดังนั้น เมื่อต่อมา หน่วยงานทางปกครองผู้ซื้อได้แสดงเจตนาว่าจะสั่งซื้อสินค้าจากเอกชนผู้ขายโดยมี หลักฐานเป็นใบสั่งซื้อสินค้า และพนักงานฝ่ายขายซึ่งเป็นตัวแทนของเอกชนผู้ขาย ได้ลงลายมือชื่อในใบสั่งซื้อสินค้า กรณีจึงถือว่ามี การแสดงเจตนาทำคำเสนอและ คำสนองตรงกัน ก่อให้เกิดเป็นสัญญาขึ้นผูกพันทั้งสองฝ่ายแล้ว แม้ว่าจะยังมิได้มีการ ทำเป็นบันทึกการสั่งซื้อตามระเบียบของทางราชการก็ตาม เนื่องจากการจัดทำสัญญา เป็นบันทึกการสั่งซื้อเป็นเพียงการทำตามรูปแบบขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง เท่านั้น ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ซื้อจึงต้องรับผิดชอบชำระราคาสินค้าดังกล่าวให้แก่ เอกชนผู้ขาย

สรุปข้อเท็จจริง

เทศบาลตำบลคำเขื่อนแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกเทศมนตรีตำบล คำเขื่อนแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำหนังสือสั่งซื้อสินค้าจากร้าน ท. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และร้าน พ. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ทั้งหมด ๕ รายการ ดังต่อไปนี้ (๑) สายดับเพลิงชนิดยางสังเคราะห์ (สีแดง) ขนาด ๒.๕ นิ้ว ยาว ๒๐ เมตร พร้อมข้อต่อทองเหลือง จำนวน ๖ เส้น (๒) สายดับเพลิง ชนิดยางสังเคราะห์ (สีแดง) ขนาด ๑.๕ นิ้ว ยาว ๒๐ เมตร พร้อมข้อต่อทองเหลือง จำนวน ๔ เส้น (๓) ปืนฉีดน้ำ Protex ปรับமானน้ำได้ ๔ ระดับ จำนวน ๑ อัน (๔) เครื่องพ่นหมอกควัน ชนิดสะพายไหล่ จำนวน ๑ เครื่อง และ (๕) วิทยุสื่อสารยี่ห้อ iCom ระบบ VHF/FM ชนิดมือถือ เครื่องดำกำลังส่ง ๕ วัตต์ จำนวน ๖ เครื่อง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำส่งสินค้าในรายการที่ ๔ และรายการที่ ๕ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ สิบบอก อ. และนาย ภ. เป็นผู้ลงลายมือชื่อตรวจรับสินค้าในใบนำส่งสินค้า หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒



ได้นำส่งสินค้าในรายการที่ ๑ ถึงรายการที่ ๓ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีนาย ก. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อตรวจรับสินค้าในใบส่งของเช่นเดียวกัน แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำส่งสินค้าดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจรับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ชำระเงินค่าสินค้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า แม้จะได้สั่งซื้อสินค้าจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองจริง แต่ก็ไม่ได้ทำบันทึกตกลงซื้อสินค้าดังกล่าวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หากแต่ได้ทำบันทึกตกลงซื้อสินค้าทั้ง ๕ รายการ จากร้าน ร. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และร้าน พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และได้ชำระค่าสินค้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชำระค่าสินค้าอีกหลายครั้ง แต่ไม่เป็นผล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนัดคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าสินค้าพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ที่นางสาว ก. ในฐานะพนักงานฝ่ายขายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปทำการเจรจาติดต่อเพื่อขายสินค้าทั้ง ๕ รายการ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนกระทั่งได้ทำการส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ตรวจรับสินค้าและลงลายมือชื่อในใบส่งสินค้าลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ และในใบส่งของลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ ตามลำดับแล้วนั้น ถือว่านางสาว ก. ได้ทำการเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในการดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจแห่งฐานการเป็นตัวแทนแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องผูกพันต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งกิจการที่ตัวแทนได้กระทำไปตามมาตรา ๘๒๐^{๒๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ สั่งซื้อสินค้าโดยระบุว่าสั่งซื้อจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยมีนางสาว ก. ลงลายมือชื่อเป็นผู้ขาย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ตามรายการที่ ๑ ถึงรายการที่ ๕ จริง แต่ไม่ได้จัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์จากผู้ฟ้องคดีทั้งสองและไม่ได้ทำนิติกรรมใด ๆ กับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่สามารถที่จะเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเจตนาว่าจะสั่งซื้อสินค้าจำนวน ๕ รายการ จากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

^{๒๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๒๐ ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน



พร้อมทั้งมีใบสั่งซื้อสินค้าลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยแยกเป็นสั่งซื้อสินค้ารายการที่ ๔ และรายการที่ ๕ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสั่งซื้อสินค้ารายการที่ ๑ ถึงรายการที่ ๓ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีนางสาว ก. เป็นพนักงานฝ่ายขายและเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองลงลายมือชื่อในใบสั่งซื้อสินค้าลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ กรณีจึงถือว่ามี การแสดงเจตนาทำคำเสนอ และคำสนองตรงกัน ก่อให้เกิดเป็นสัญญาขึ้นผูกพันทั้งสองฝ่ายแล้ว ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำเป็นบันทึกการสั่งซื้อก็ตาม แต่การที่คู่สัญญาในสัญญาดังกล่าวได้มีการตกลงกันเช่นนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการแสดงเจตนาตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสัญญา ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่นำไปใช้กับสัญญาทางปกครองได้ สัญญาดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้ และถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องไปดำเนินการทำบันทึกการสั่งซื้อ เป็นหนังสือในภายหลังต่อไปนั้น ก็เพื่อเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งระเบียบดังกล่าว มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครองที่มุ่งให้การจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐมีความเป็นเอกภาพ ในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถหยิบยก ระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้ทำการส่งมอบสินค้าที่สั่งซื้อไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการจัดทำสัญญาเป็นบันทึกการสั่งซื้อกันในภายหลังหรือไม่ ถือเป็นเพียงการทำตามรูปแบบขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นหลักฐาน ในการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเท่านั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องปฏิบัติตามสัญญาในการชำระราคาสินค้าดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าได้ทำเรื่อง เบิกจ่ายเงินค่าสินค้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยเบิกจ่ายถูกต้อง ตามกฎหมาย มีระเบียบและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่สามารถจะทำเรื่องเบิกจ่ายให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อีกนั้น เห็นว่า การทำเรื่องเบิกจ่ายเงินค่าสินค้านดังกล่าวเป็นการดำเนินการ ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นเพียงขั้นตอน ภายในของทางราชการเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจหยิบยก เป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบในการชำระราคาสินค้านดังกล่าวได้ อีกทั้งข้อเท็จจริง



ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้รับมอบอำนาจหรือเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่มีอำนาจหน้าที่รับเงินค่าสินค้าแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสองและไม่ใช่คู่สัญญาในคดีนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะชำระเงินค่าสินค้า ก็ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยตรง มิใช่ให้นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือถ้าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็เป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะไปว่ากล่าวกันเอง มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจกล่าวอ้างให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปว่ากล่าวเอา กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เองได้

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถือพยานหลักฐานเกี่ยวกับสินค้าคนละฉบับกับพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีไว้ และสินค้าทั้ง ๕ รายการ ก็เป็นสินค้าจากร้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิใช่สินค้าของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใดนั้น เห็นว่า เมื่อภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งซื้อสินค้ารายการที่ ๔ และรายการที่ ๕ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสั่งซื้อสินค้ารายการที่ ๑ ถึงรายการที่ ๓ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นำสินค้ามาส่งมอบ โดยมีลิบบอก อ. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อตรวจรับสินค้ารายการที่ ๔ ในใบนำส่งสินค้าลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ และมีนาย ก. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อตรวจรับสินค้าในใบนำส่งสินค้ารายการที่ ๕ ในใบนำส่งสินค้าลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ และต่อมาในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำส่งสินค้าในรายการที่ ๑ ถึงรายการที่ ๓ แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ นาย ก. เป็นผู้ลงลายมือชื่อตรวจรับสินค้าในใบนำส่งของลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งถ้าหากปรากฏว่าสินค้าไม่เป็นไปตามที่ตกลงกัน กล่าวคือ ไม่สามารถนำสินค้าไปใช้ปฏิบัติงานได้จริงเพราะเหตุที่สินค้าชำรุดบกพร่อง เสื่อมราคา หรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งใช้เป็นปกติที่ดี หรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญาก็ดี เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ตรวจรับสินค้าก็จำต้องทักท้วงโต้แย้งขึ้น แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจรับสินค้าไว้โดยมิได้ทักท้วงประการใด อีกทั้งได้ลงลายมือชื่อรับสินค้าตามใบนำส่งสินค้าโดยมิได้อิดเอื้อน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ส่งมอบสินค้าอย่างถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๑๓๘,๑๘๒.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑๓๘,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และรับผิดชอบใช้เงินจำนวน

๑๘๒,๔๖๑.๑๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑๘๐,๘๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๗๑/๒๕๕๙)

๒.๒.๒ ผลของสัญญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๒๑

คดีปกครองเกี่ยวกับอนุญาตตุลาการ

๑. การแต่งตั้งอนุญาตตุลาการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การร้องคัดค้านอนุญาตตุลาการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

๓.๑ ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างทำการสร้างบ้านจั่นยกตู้สินค้าของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

การนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการ เป็นสิทธิตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยศาลมีอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีที่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรวมถึงกรณีที่การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย การมีข้อตกลงว่าจะไม่นำคดีขึ้นสู่ศาลมีผลเป็นการตัดอำนาจรัฐที่จะเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อสัญญาพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะด้านขนส่งสินค้า ข้อตกลงข้างต้นย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นข้อสัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นโมฆะ

สำหรับการพิจารณาค่าเสียหายนั้น เมื่อสัญญาไม่ได้กำหนดให้ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านซึ่งเป็นผู้รับจ้าง และคู่สัญญามีได้กำหนดให้คณะอนุญาตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายใด รวมทั้งไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าให้คณะอนุญาตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้หลักแห่งความสุจริตและเป็นธรรม คณะอนุญาตตุลาการจึงต้องชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายไทย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการฯ ซึ่งกฎหมายไทยที่คณะอนุญาตตุลาการต้องใช้ในการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว คือ ประมวลกฎหมายแพ่ง



และพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่าผู้ร้องมิได้ชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ตัดค่าน ผู้ตัดค่านซึ่งเป็นเจ้าหนี้จึงมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายดังกล่าวได้ โดยมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแก่พฤติการณ์พิเศษ หากผู้ร้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม หากความเสียหายดังกล่าวไม่ใช่เบี่ยงปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ตัดค่านซึ่งเป็นฝ่ายเรียกร้องค่าทดแทนย่อมมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงค่าเสียหายดังกล่าวด้วย โดยคณะอนุญาโตตุลาการมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยมีพยานหลักฐานสนับสนุน ไม่อาจใช้ดุลพินิจโดยปราศจากพยานหลักฐานรับรองได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ

สำหรับการพิจารณาเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น ศาลจำเป็นต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อพิจารณาให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในทุกประเด็นมีข้อยุติ และหากเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย ดังนั้น ในกรณีที่คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นการคำนวณค่าปรับซึ่งสามารถแยกคำนวณได้เป็นรายวัน จึงเป็นคำชี้ขาดที่สามารถแยกส่วนที่ไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการออกจากส่วนที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาได้ ศาลย่อมสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดเฉพาะส่วนที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ส่วนคำชี้ขาดให้ชำระค่าเสียหายเป็นค่าแรงงานนั้นเมื่อสัญญามีได้มีข้อกำหนดให้ผู้ร้องมีหน้าที่ต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ตัดค่าน การกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้จึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเมื่อคำชี้ขาดดังกล่าวสามารถแยกจากคำชี้ขาดในส่วนอื่นได้ ศาลจึงสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดเฉพาะส่วนนี้ได้เช่นเดียวกัน

สรุปข้อเท็จจริง

การทำเรือแห่งประเทศไทย (ผู้ร้อง) ทำสัญญาจ้างบริษัท ท. (ผู้ตัดค่านที่ ๑) และบริษัท P. (ผู้ตัดค่านที่ ๒) ในฐานะกิจการร่วมค้า ให้ทำการสร้างบันจันยกตู้สินค้าหน้าท่าชนิดเดินบนราง ขนาดน้ำหนักไม่น้อยกว่า ๔๐ เมตริกตัน จำนวน ๒ คัน แบ่งการชำระเงินออกเป็น ๕ งวด งวดละ ๖๙,๙๗๘,๐๐๐ บาท โดยข้อ ๕ ของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้างเป็นจำนวนเงินรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ๖๙,๙๗๘,๐๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๒๐ ของราคาจ้างตามสัญญา โดยเงินจำนวนดังกล่าวจะจ่ายให้ภายหลังจากที่ผู้รับจ้าง



ได้วางหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าเต็มตามจำนวนค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ว่าจ้าง ข้อ ๘ กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ กำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นเงินวันละ ๓๔๙,๘๙๐ บาท และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งเป็นจำนวนเงินเท่าที่ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายไปจริง นับถัดจากวันที่ครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ปรากฏว่าภายหลังจากลงนามในสัญญาแล้ว ผู้คัดค้านทั้งสองได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (หลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า) จำนวนเงิน ๖๙,๙๙๘,๐๐๐ บาท ไปให้ผู้ร้องเพื่อขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า โดยหนังสือดังกล่าวระบุว่า หนังสือค้ำประกันมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ และหลังจากวันที่นี้ผู้ร้องจะเรียกร้องให้ธนาคารชำระหนี้ใด ๆ ไม่ได้ทั้งสิ้น และหนังสือค้ำประกันนี้จะยกเลิกและสิ้นสุดความรับผิดชอบโดยอัตโนมัติไม่ว่าต้นฉบับหนังสือค้ำประกันจะคืนไปยังธนาคารเพื่อยกเลิกหรือไม่ก็ตาม แต่หากธนาคารได้รับแจ้งจากผู้คัดค้านทั้งสองภายใน ๓๐ วัน ก่อนสิ้นผลบังคับดังกล่าว จะพิจารณาต่ออายุหนังสือค้ำประกันตามที่ได้รับการร้องขอจากผู้คัดค้านทั้งสองหรือผู้คัดค้านที่ ๑ เป็นคราว ๆ ไป ซึ่งผู้ร้องได้มอบหมายให้กองกฎหมายเป็นผู้ตรวจสอบหนังสือค้ำประกันดังกล่าว ต่อมา ผู้ร้องได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้คัดค้านทั้งสองว่า หลักประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าของผู้คัดค้านทั้งสองไม่ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา จึงไม่สามารถเบิกเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของผู้ร้องเสียก่อน ผู้คัดค้านทั้งสองจึงได้ส่งหนังสือค้ำประกันฉบับใหม่ โดยหนังสือดังกล่าวระบุว่า ธนาคารจะไม่เพิกถอนการค้ำประกันไม่ว่ากรณีใด ๆ トラบเท่าที่ผู้คัดค้านทั้งสองยังต้องรับผิดชอบต่อผู้ร้องตามสัญญาอยู่ ผู้ร้องจึงได้จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าจำนวน ๖๙,๙๙๘,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ หลังจากนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองได้ส่งมอบงานบางส่วนและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๒ ซึ่งผู้ร้องได้จ่ายเงินค่าจ้างงวดดังกล่าวให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองพร้อมกับสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ ต่อมา ผู้ร้องได้อนุมัติให้ขยายเวลาการทำงานตามสัญญาให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองเป็นเวลา ๑๑๑ วัน จากกรณีที่ผู้ร้องไม่สามารถส่งมอบพื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบบ้านให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองได้ โดยได้มีการทำข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างแก้ไขกำหนดเวลาแล้วเสร็จเป็นภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองได้ส่งมอบงานและขอเบิกเงินค่าจ้างงวดที่ ๓ ซึ่งผู้ร้องได้จ่ายค่าจ้างโดยหักค่าปรับจากผู้คัดค้านทั้งสองเป็นเงินจำนวน ๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาท ต่อมา ผู้คัดค้านทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ขอส่งมอบ



ป็นจันตามสัญญาจ้าง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการทดลองแล้วปรากฏว่าถูกต้องครบถ้วน ผู้ร้องจึงได้รับงานดังกล่าวไว้และมีหนังสือแจ้งการหักค่าปรับจำนวน ๒๕๔ วัน เป็นเงินทั้งสิ้น ๘๘,๘๗๒,๐๖๐ บาท (นับจากวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑) และค่าผู้ควบคุมงานจำนวน ๓๑๖ วัน เป็นเงินทั้งสิ้น ๙,๑๑๒,๒๕๘.๐๖ บาท (นับจากวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑) แต่ผู้คัดค้านทั้งสองไม่ยินยอมให้มีการปรับดังกล่าว ผู้ร้องจึงยังมีได้จ่ายเงินค่าจ้างส่วนที่เหลือให้แก่ผู้คัดค้าน ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น โดยให้ขยายเวลาสัญญาออกไปได้อีก ๑๘๐ วัน สำหรับสัญญาที่ลงนามกับส่วนราชการก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และส่งมอบงานงวดสุดท้ายภายใน ๑๘๐ วัน นับจากวันดังกล่าว ผู้คัดค้านทั้งสองจึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ร้องพิจารณาช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องได้มีหนังสือหารือไปยังกรมบัญชีกลางว่า สัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านทั้งสองเป็นสัญญาก่อสร้างที่ได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างเท่านั้น และกรณีงานสร้างบ้านจันยกตู้สินค้า ผู้ร้องจะต้องพิจารณาว่า หากลักษณะของสัญญามีงานก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาพัสดุที่ติดตั้ง ให้ถือว่าเป็นงานก่อสร้าง ผู้ร้องจึงแจ้งให้ผู้คัดค้านทั้งสองชี้แจงค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ซึ่งผู้คัดค้านทั้งสองได้มีหนังสือชี้แจงรายละเอียดงานจ้างไปยังผู้ร้อง ต่อมาที่ปรึกษาผู้ควบคุมงานของผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การก่อสร้างบ้านจันยกตู้สินค้าหน้าท่ามีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างมากกว่าค่าอุปกรณ์ประกอบเครื่องควบคุมบ้านจัน แต่ผู้ร้องก็ยังมิได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสอง

ต่อมา ผู้คัดค้านทั้งสองได้เสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการขอให้มีคำชี้ขาดว่า สัญญาจ้างเหมาสร้างบ้านจันยกตู้สินค้าหน้าท่าที่พิพาทระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านทั้งสองเป็นสัญญาก่อสร้างที่มีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาสัญญาออกไปได้อีก ๑๘๐ วัน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขอให้ผู้ร้องขยายระยะเวลาการทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างออกไปถึงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และให้ผู้ร้องคืนเงินค่าจ้างงวดที่ ๓ งวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ที่หักไว้เป็นค่าปรับจำนวน ๑๑๙,๖๗๗,๔๙๘ บาท พร้อมดอกเบี้ย และขอให้มีคำชี้ขาดว่า ผู้ร้องจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองล่าช้าเป็นเวลา ๑๖๐ วัน จึงต้องเริ่มนับกำหนดวันทำงานตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดทำงานแล้วเสร็จจึงเป็นภายในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และเมื่อผู้ร้องส่งมอบพื้นที่ล่าช้าและได้ตกลง



ให้ขยายระยะเวลาการทำงานออกไปอีก ๑๑๑ วัน กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จจึงต้องขยายออกไปเป็นวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิคิดเอาค่าปรับจากผู้คัดค้านทั้งสอง และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๙๔,๑๐๗,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง ซึ่งผู้ร้องได้ทำคำคัดค้านโต้แย้งว่า ผู้คัดค้านที่ ๒ ไม่มีอำนาจเสนอข้อพิพาท และผู้คัดค้านทั้งสองเป็นฝ่ายผิดสัญญา จึงไม่มีสิทธิเรียกคืนค่าจ้างพร้อมทั้งเรียกค่าเสียหายจากผู้ร้อง

หลังจากนั้น คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดโดยเห็นว่า ข้อพิพาทดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๕ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ข้อตกลงตามข้อพิพาทเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ เห็นว่า การที่สัญญาพิพาทมีข้อกำหนดในเรื่องค่าปรับและค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ควบคุมงานเป็นสิทธิที่ผู้ร้องจะได้รับตามกฎหมายอยู่แล้ว และค่าปรับและค่าเสียหายต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง หากกำหนดไว้สูงเกินไปก็ปรับลดลงได้ จำนวนเบี้ยปรับตามสัญญามีใช้การรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนดและไม่ใช่อัตนสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ประเด็นที่สอง ผู้คัดค้านที่ ๒ มีสิทธิเสนอข้อพิพาทหรือไม่ เห็นว่า ผู้คัดค้านที่ ๒ มีสถานะเป็นนิติบุคคลและได้มีหนังสือมอบอำนาจ โดยสัญญาจ้างที่พิพาทลงนามโดยผู้รับมอบอำนาจของผู้คัดค้านที่ ๒ เมื่อเกิดข้อพิพาทตามสัญญา ผู้คัดค้านที่ ๒ ซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ร้อง จึงมีสิทธิเสนอข้อพิพาทได้ ประเด็นที่สาม ฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดสัญญา เห็นว่า คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยอนุมัติเงื่อนไขสัญญาค่าประกันให้มีระยะเวลาสิ้นสุดได้ การที่ผู้คัดค้านทั้งสองส่งมอบหนังสือค่าประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าโดยมีระยะเวลาสิ้นสุดเหมือนหนังสือค่าประกันการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการวางหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้ว ผู้ร้องจึงต้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสอง การที่ผู้ร้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้ผู้คัดค้านทั้งสองเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนด ๑๖๐ วัน อันเป็นความผิดของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงควรขยายเวลาการปฏิบัติงานของผู้คัดค้านทั้งสองออกไปเท่ากับระยะเวลาดังกล่าว ประเด็นที่สี่ สัญญาพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เห็นว่า สัญญาจ้างเหมาสร้างบันจันยกตู้สินค้าหน้าท่าชนิดเดินบนรางมีลักษณะงานก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ และมีราคาโครงสร้างมากกว่าราคาพัสดุที่ติดตั้ง จึงเป็นสัญญาก่อสร้างที่เข้าข่ายได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีโดยได้รับการขยายเวลาออกไปได้อีก ๑๘๐ วัน รวมระยะเวลาที่ผู้คัดค้านทั้งสองได้รับการขยายเท่ากับ ๔๕๑ วัน หรือภายในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ การส่งมอบบันจันยกตู้ที่ ๔ และตู้ที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการส่งมอบงานภายในกำหนดผู้คัดค้านทั้งสองไม่ได้ผิดสัญญา และไม่จำเป็นต้องชำระค่าปรับและค่าควบคุมงานให้แก่ผู้ร้อง



ประเด็นที่ห้า ผู้คัดค้านทั้งสองเสียหายหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ผู้คัดค้านทั้งสองเสียหายเท่ากับจำนวนค่าปรับที่ถูกหักไปพร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และผู้ร้องต้องรับผิดชอบในส่วนของคุณค่าเช่ารถเครนเพื่อใช้ในการทำงานตามสัญญาจ้างเพิ่มขึ้นกว่าแผนงานเดิม จำนวน ๘,๔๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งค่าจ้างแรงงานรวมจำนวน ๕๙,๘๘๑,๐๐๐ บาท โดยถือว่า เป็นเหตุการณ์พิเศษที่ผู้ร้องคาดเห็นหรือจะได้คาดเห็นล่วงหน้าก่อนแล้ว แต่ความเสียหายทั้งสองกรณียังไม่แน่นอน เพราะระหว่างที่ผู้ร้องยังไม่ส่งมอบพื้นที่หรือชำระค่าจ้างล่วงหน้าให้ ผู้คัดค้านทั้งสองสามารถที่จะแก้ไขบรรเทาความเสียหายในส่วนนี้ลงได้อีก จึงกำหนดค่าเสียหายกรณีเช่ารถเครนเป็นจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และค่าแรงงาน จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายในส่วนอื่นไม่เป็นค่าเสียหายโดยตรง และไม่ใช้กรณีที่ผู้ร้องคาดเห็นหรือควรคาดเห็นล่วงหน้าก่อนแล้ว ผู้คัดค้านทั้งสองไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีคำชี้ขาดให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับอันเป็นค่าจ้างงานงวดที่ ๓ จำนวน ๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง และให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับซึ่งเป็นค่าจ้างงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ จำนวน ๙๗,๙๘๔,๓๑๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง รวมทั้งให้ผู้ร้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากภาระค่าแรงงานที่เพิ่มขึ้นเพราะส่งมอบพื้นที่และจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าในงวดที่ ๑ ล้ำซ้ำกว่ากำหนด จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และค่าเช่ารถเครนจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันยื่นคำเสนอข้อพิพาทจนกว่าจะชำระเสร็จ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ร้องจึงนำคดีมาร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว ส่วนผู้คัดค้านทั้งสองได้นำคดีมาร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับตามคำชี้ขาดข้างต้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อตกลงระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านทั้งสองตามสัญญาจ้างเหมาะสมสร้างบันจันยกตุ้สินค้านำท่า ที่กำหนดให้คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นเด็ดขาดและถึงที่สุดผูกพันคู่สัญญา เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้สิทธิหรือการสละสิทธิเรียกร้องในทางแพ่ง เช่นเดียวกับคู่ความสละสิทธิในการอุทธรณ์หรือฎีกา หรือประนีประนอมยอมความกันในทางแพ่ง หรือถอนฟ้องคดีอาญาที่ฟ้องร้องกันเอง ข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงเด็ดขาดและเป็นที่สุด ผู้ร้องต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว หรือไม่ เห็นว่า กรณีเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งสิทธิการนำคดีขึ้นสู่ศาลของผู้ร้อง ซึ่งแม้ข้อสัญญาจ้างพิพาทจะกำหนดว่า คำชี้ขาด



ของอนุญาโตตุลาการให้ถือเป็นเด็ดขาดและถึงที่สุดผูกพันคู่กรณีก็ตาม แต่ข้อสัญญาดังกล่าว ไม่ได้กำหนดโดยชัดแจ้งว่า คู่กรณีจะไม่นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล และไม่มีบทลงโทษว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมผ่อนผันสิทธิใด จึงมิใช่กรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน อันจะเป็นการประนีประนอมยอมความ ซึ่งทำให้สิทธิเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้น ระงับสิ้นไปตามมาตรา ๘๕๐^๑ และมาตรา ๘๕๒^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ การนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นสิทธิตามมาตรา ๔๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งศาลมีอำนาจเพิกถอน

^{๑-๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๕๐ อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือสัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

มาตรา ๘๕๒ ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน

^๓ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๐ การคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการอาจทำได้โดยการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้

คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำชี้ขาด หรือถ้าเป็นกรณีมีการขอให้คณะอนุญาโตตุลาการแก้ไขหรือตีความคำชี้ขาด หรือชี้ขาดเพิ่มเติม นับแต่วันที่คณะอนุญาโตตุลาการได้แก้ไขหรือตีความคำชี้ขาดหรือทำคำชี้ขาดเพิ่มเติมแล้ว

ให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดสามารถพิสูจน์ได้ว่า

(ก) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น

(ข) สัญญาอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือตามกฎหมายไทยในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงดังกล่าว

(ค) ไม่มีการแจ้งให้คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้าโดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ หรือการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าสู่คดีในชั้นอนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น

(ง) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออกได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้วศาลอาจเพิกถอนเฉพาะส่วนที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือข้อตกลงนั้นก็ได้ หรือ

(จ) องค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นไปตามที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือในกรณีที่คู่พิพาทไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประกอบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้

(๒) มีกรณีปรากฏต่อศาลว่า

(ก) คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือ

(ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน



คำชี้ขาดได้ในกรณีที่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรวมถึงกรณีการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ข้อตกลงว่าจะไม่นำคดีขึ้นสู่ศาลจึงเป็นการตัดอำนาจรัฐที่จะเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัญญาพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาจ้างเหมาสร้างบ้านจั่นยกตู้สินค้าอันเป็นการดำเนินการของผู้ร้อง จึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้คัดค้านทั้งสองจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งสินค้า อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อตกลงมิให้นำคดีขึ้นสู่ศาลย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หากข้อสัญญาดังกล่าวมีผลทำให้คู่กรณีไม่มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลย่อมเป็นข้อสัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับประเด็นพิจารณาว่า มีกรณีที่ศาลต้องเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่นั้น เห็นว่า กรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า การที่ผู้คัดค้านทั้งสองส่งมอบหนังสือคำประกันการรับเงินล่วงหน้าโดยมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเช่นเดียวกับหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้รับอนุมัติจากผู้ร้อง เป็นการปฏิบัติตามสัญญาแล้วนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการของผู้ร้องเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้หลักประกันที่ไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประกวดราคา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติอนุมัติให้ใช้หลักประกันสัญญาแบบที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของหนังสือคำประกันแทนหลักประกันแบบที่กำหนดได้ โดยให้เพิ่มเติมข้อความให้ผู้รับจ้างนำหนังสือคำประกันฉบับใหม่มาเปลี่ยนแทนฉบับเดิมก่อนที่หนังสือคำประกันหมดอายุไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน จึงได้มีการแก้ไขความในข้อ ๓ ของสัญญาให้เป็นไปตามมติดังกล่าว ในขณะที่ตามสัญญาพิพาทนอกจากจะกำหนดให้มีการทำหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวแล้ว ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำหนังสือคำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าด้วย แต่มิได้มีการกำหนดและแก้ไขข้อความในสัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนังสือคำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าในทำนองเดียวกันกับหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญา และเมื่อผู้คัดค้านทั้งสองจะขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าก็ได้จัดทำหนังสือคำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าแบบมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดส่งให้แก่ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่ผู้ร้องปฏิเสธ

ในการพิจารณาคำร้องให้เพิกถอนคำชี้ขาด ถ้าคู่พิพาทยื่นคำร้องและศาลพิจารณาเห็นว่า มีเหตุผลสมควร ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาคดีออกไปตามที่เห็นสมควร เพื่อให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่คณะอนุญาโตตุลาการเห็นสมควร เพื่อให้เหตุแห่งการเพิกถอนนั้นหมดสิ้นไป

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ



ไม่รับหนังสือดังกล่าว และยังไม่จ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้ โดยให้ผู้คัดค้านทั้งสองปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งต่อมาผู้คัดค้านทั้งสองได้นำหนังสือคำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าแบบไม่มีกำหนดระยะเวลามอบให้แก่ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ผู้ร้องจึงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งในกรณีนี้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า คณะกรรมการของผู้ร้องอนุมัติเงื่อนไขสัญญาคำประกันจากไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดเป็นให้มีระยะเวลาสิ้นสุดได้ การที่ผู้คัดค้านทั้งสองส่งมอบหนังสือคำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าแก่ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเหมือนกับหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการวางหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการของผู้ร้องแล้ว การกระทำของผู้คัดค้านทั้งสองจึงเป็นการปฏิบัติตามสัญญาที่แก้ไขแล้ว เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อสัญญาตามมาตรา ๓๔ วรรคสี่^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะอนุญาโตตุลาการในการวินิจฉัยตามพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ส่วนกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า ผู้คัดค้านทั้งสองเข้าข่ายได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอื่น โดยให้ขยายเวลาสัญญาออกไปได้อีก ๑๘๐ วัน สำหรับสัญญาที่ลงนามกับส่วนราชการก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และส่งมอบงานงวดสุดท้ายภายใน ๑๘๐ วัน นับจากวันดังกล่าว ผู้คัดค้าน

^{๕๖} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้ตกลงกันหรือกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร อำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการนี้ให้รวมถึงอำนาจวินิจฉัยในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานและการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๔ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายที่คู่พิพาทกำหนดให้นำมาใช้บังคับกับข้อพิพาท ในกรณีที่มีการกำหนดถึงกฎหมายหรือระบบกฎหมายของประเทศใด หากข้อความมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ให้หมายความถึงกฎหมายสารบัญญัติ มิใช่กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายของประเทศนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดถึงกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับข้อพิพาทไว้ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายไทย เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการขัดกันแห่งกฎหมาย ก็ให้พิจารณาจากหลักว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายที่คณะอนุญาโตตุลาการเห็นสมควรนำมาปรับใช้

คู่พิพาทอาจกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้หลักแห่งความสุจริตและเป็นธรรม

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา และหากเป็นข้อพิพาททางการค้าให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย

ทั้งสองจึงมีหนังสือขอให้ผู้ร้องพิจารณาช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องได้มีหนังสือหารือกรณีข้างต้นไปยังกรมบัญชีกลางซึ่งพิจารณาแล้วตอบข้อหารือว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างเท่านั้น และกรณีงานสร้างบ้านจั่นยกตู้สินค้า ผู้ร้องจะต้องพิจารณาว่า หากลักษณะของสัญญาจ้างงานก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาพัสดุที่ติดตั้ง ให้ถือว่าเป็นงานก่อสร้าง ผู้ร้องจึงแจ้งให้ผู้คัดค้านทั้งสองชี้แจงค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และผู้คัดค้านทั้งสองได้มีหนังสือชี้แจงรายละเอียดงานจ้างไปยังผู้ร้อง ซึ่งผู้ร้องได้ส่งให้ที่ปรึกษาผู้ควบคุมงานเป็นผู้พิจารณา และต่อมาที่ปรึกษาดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การก่อสร้างบ้านจั่นยกตู้สินค้าหน้าท่ามีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างมากกว่าค่าอุปกรณ์ประกอบเครื่องควบคุมบ้านจั่น แต่ผู้ร้องยังมิได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสอง คณะอนุญาโตตุลาการจึงวินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้องต้องการเครื่องมือเพื่อขนถ่ายสินค้าขึ้นหรือลงเรือเรียกว่าบ้านจั่นยกตู้สินค้า จึงประกาศเชิญชวนและทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้คัดค้านทั้งสองสร้างเครื่องมือดังกล่าว สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะงานก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ และวินิจฉัยว่า ราคาโครงสร้างซึ่งรวมถึงราคาเหล็กจะมีมูลค่าในส่วนของโครงสร้างบ้านจั่นจำนวน ๑๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนพัสดุที่ติดตั้งจะมีมูลค่า ๑๔๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท ราคาบ้านจั่นจึงมีจำนวนสูงกว่าราคาพัสดุที่ติดตั้ง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาก่อสร้างที่เข้าข่ายได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี จึงมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาส่งมอบออกไปอีก ๑๘๐ วัน เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะอนุญาโตตุลาการในการวินิจฉัยตามพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ แล้ว

สำหรับการกำหนดค่าปรับและค่าเสียหายซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับเป็นค่าจ้างงานงวดที่ ๓ จำนวน ๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และค่าปรับเป็นค่าจ้างงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ จำนวน ๙๗,๙๘๔,๓๑๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยนั้น เห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้คัดค้านทั้งสองได้วางหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ผู้คัดค้านทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างล่วงหน้าตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ร้องจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้ผู้คัดค้านทั้งสองเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงช้ากว่ากำหนด ๘๒ วัน ดังนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลา ๘๒ วัน การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า ผู้ร้องจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองช้ากว่ากำหนด ๑๖๐ วัน จึงเป็นการวินิจฉัยว่าผู้คัดค้านทั้งสองมีสิทธิได้เงินค่าจ้างล่วงหน้าตั้งแต่วันที่ มีการทำสัญญา คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ มิใช่วันที่ผู้รับจ้างได้วางหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า คือ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ อันเป็นการวินิจฉัยที่ขัดกับสัญญาจ้างพิพาทส่วนที่ผู้คัดค้านทั้งสองอ้างในคำอุทธรณ์ว่า ผู้คัดค้านทั้งสองได้วางหลักประกันตามจำนวนเงิน



ค่าจ้างล่วงหน้า แต่ผู้ร้องไม่ยอมจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า โดยให้ผู้คัดค้านทั้งสองนำหนังสือคำประกันมายื่นใหม่ ผู้คัดค้านทั้งสองจึงต้องนำหนังสือคำประกันฉบับใหม่มายื่นแก่ผู้ร้องนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองไม่ได้ระบุว่าได้วางหลักประกันดังกล่าวเมื่อใด อีกทั้ง ข้ออ้างดังกล่าวขัดกับคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านทั้งสอง รวมทั้งคำให้การและพยานหลักฐานที่ผู้คัดค้านทั้งสองอ้างในชั้นการสืบพยานของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งปรากฏว่าผู้คัดค้านทั้งสองได้นำหนังสือคำประกันของธนาคาร ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ มาวางต่อผู้ร้องเป็นหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า และมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ ขอให้ผู้ร้องเร่งรัดการเบิกเงินค่าจ้างล่วงหน้าโดยระบุในหนังสือดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้คัดค้านทั้งสองได้มอบหนังสือคำประกันสัญญาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ เพื่อเบิกเงินล่วงหน้า แต่เมื่อผู้ร้องเห็นว่าหลักประกันการจ่ายเงินล่วงหน้าไม่ตรงตามแบบที่กำหนด จึงไม่สามารถเบิกเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้ ผู้คัดค้านทั้งสองจึงได้ส่งหนังสือคำประกันของธนาคาร ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แทนหนังสือคำประกันฉบับเดิม ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้คัดค้านทั้งสองได้วางหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ดังนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาเนื่องจากผู้ร้องจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าล่าช้า ๘๒ วัน และเมื่อผู้คัดค้านทั้งสองได้รับการขยายระยะเวลาตามที่ผู้ร้องขยายให้ ๑๑๑ วัน ประกอบกับคณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า ผู้คัดค้านทั้งสองมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาจ้างก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีอีก ๑๘๐ วัน จึงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้คัดค้านทั้งสองได้รับการขยายระยะเวลา รวม ๓๗๓ วัน จึงครบกำหนดส่งมอบงานในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านทั้งสองส่งมอบงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ จึงล่วงเลยกว่าระยะเวลาตามสัญญาที่ขยายออกไปเป็นเวลา ๕๔ วัน ผู้ร้องจึงมีสิทธิปรับผู้คัดค้านทั้งสองโดยหักจากค่าจ้างในอัตราวันละ ๓๔๙,๘๘๐ บาท ตามที่กำหนดในสัญญา เป็นเงิน ๑๘,๘๘๔,๐๖๐ บาท สำหรับกรณีที่ผู้ร้องหักค่าจ้างเป็นค่าจ้างควบคุมงาน จำนวน ๙,๑๑๒,๒๕๘.๐๖ บาท นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องคำนวณค่าจ้างควบคุมงานโดยคำนวณจากกำหนดงานแล้วเสร็จในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ในอัตราเดือนละ ๘๘๒,๗๕๐ บาท ซึ่งไม่ถูกต้อง เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ผู้คัดค้านทั้งสองส่งมอบงานล่วงเลยกว่าระยะเวลาตามสัญญาที่ขยายออกไปแล้วเป็นเวลา ๕๔ วัน ผู้ร้องจึงมีสิทธิได้รับค่าจ้างควบคุมงานในช่วงเวลาที่ส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๕๔ วัน เป็นเงิน ๑,๕๘๘,๘๕๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับและค่าจ้างควบคุมงานทั้งสิ้น ๒๐,๔๗๓,๐๑๐ บาท ซึ่งผู้ร้องมีสิทธิหักเงินดังกล่าวจากค่าจ้างงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ที่ผู้ร้องต้องชำระให้ผู้คัดค้านทั้งสองรวมเป็นเงิน ๑๓๙,๙๕๖,๐๐๐ บาท แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องได้หักค่าปรับและค่าควบคุมงานเป็นเงิน ๙๗,๙๘๔,๓๑๘.๐๖ บาท ผู้ร้องจึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าปรับให้ผู้คัดค้านทั้งสองเป็นเงิน ๗๗,๕๐๑,๓๐๘.๐๖ บาท



เมื่อปรากฏว่าคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับให้ผู้คัดค้านทั้งสอง จำนวน ๙๗,๙๘๔,๓๑๘.๐๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จนั้น คำชี้ขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับจำนวน ๗๗,๕๐๑,๓๐๘.๐๖ บาท พร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นไปตามข้อสัญญา แต่คำชี้ขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับจำนวน ๒๐,๔๘๓,๐๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยนั้น ขัดกับสัญญา จึงไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อสัญญา อันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๓๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ สำหรับค่าจ้างงวดที่ ๓ เป็นเงิน ๖๙,๘๙๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านทั้งสองส่งมอบงานงวดที่ ๓ ให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการส่งมอบงานภายในระยะเวลาตามสัญญาที่ขยายออกไปเป็นวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิหักค่าจ้างเป็นค่าปรับจำนวน ๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาทได้ การที่ผู้ร้องหักค่าปรับจำนวนดังกล่าวจากค่าจ้างจึงขัดกับข้อสัญญา คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับของค่าจ้างงานงวดที่ ๓ แก่ผู้คัดค้านทั้งสองจำนวน ๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จนกว่าจะชำระเสร็จ จึงเป็นไปตามข้อสัญญาแล้ว

ส่วนกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้ร้องชำระค่าเสียหายเป็นค่าแรงงานจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และค่าเช่ารถเครนจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเห็นว่าเป็นความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์พิเศษที่ผู้ร้องคาดเห็นหรือควรจะคาดเห็นล่วงหน้าก่อนแล้ว นั้น เมื่อปรากฏว่าสัญญาพิพาทไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้รับจ้าง ประกอบกับไม่ปรากฏว่าคู่พิพาทได้กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายใด และไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้หลักแห่งความสุจริตและเป็นธรรม คณะอนุญาโตตุลาการจึงต้องชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายไทยตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งกฎหมายไทยที่คณะอนุญาโตตุลาการต้องใช้ในการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่าผู้ร้องไม่ได้ชำระค่าจ้างให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสอง ผู้คัดค้านทั้งสองซึ่งเป็นเจ้านี้ย่อมมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามมาตรา ๒๑๕^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้ และมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่เหตุการณ์พิเศษ หากคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

^๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๑๕ เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ไซ้ร เจ้านี้ย่อมเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่การนั้นก็ได้



ได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นเหตุการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้วตามมาตรา ๒๒๒^{๙๙} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และคณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายได้ แต่ทั้งนี้ เมื่อไม่ใช่ความเสียหายที่เป็นเบี้ยปรับที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้คัดค้านทั้งสองย่อมมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงค่าเสียหายดังกล่าวตามมาตรา ๓๘๐ วรรคสอง^{๑๐๐} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ แม้มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ จะให้อำนาจคณะอนุญาโตตุลาการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งรวมถึงอำนาจวินิจฉัยในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานและชี้แนะพยานหลักฐานทั้งปวง โดยอาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยพยานหลักฐานมาใช้โดยอนุโลม แต่จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า คณะอนุญาโตตุลาการมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยมีพยานหลักฐานสนับสนุน ไม่อาจใช้ดุลพินิจโดยปราศจากพยานหลักฐานรองรับได้ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๑๐๑} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ที่บัญญัติให้คู่พิพาทมีหน้าที่แสดงข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน ดังนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองซึ่งเป็นคู่พิพาทฝ่ายที่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงมีหน้าที่ต้องแสดงข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องโดยอาจแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือบัญชีระบุพยานที่ระบุถึงเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่ประสงค์จะอ้างเป็นพยานมาด้วย ซึ่งในการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการปรากฏว่า ผู้คัดค้านทั้งสองได้ยื่นบัญชีระบุพยาน และได้อ้างพยานเอกสารในชั้นการสืบพยาน โดยอ้างพยานหลักฐานเกี่ยวกับการเช่ารถเครนต่อคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว ค่าชี้ขาดที่ให้ชำระค่าเช่ารถเครนจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงมีการพิสูจน์ค่าเสียหายและแสดงพยานหลักฐานแล้ว ส่วนค่าจ้างแรงงานนั้น ผู้คัดค้านทั้งสองไม่ได้อ้างเอกสารเพื่อพิสูจน์ค่าเสียหายดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการ

^{๙๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๒ การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่เหตุการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นเหตุการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

มาตรา ๓๘๐ ถ้าลูกหนี้ได้สัญญาไว้ว่าจะให้เบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้จะเรียกเอาเบี้ยปรับอันจะพึงรับนั้นแทนการชำระหนี้ก็ได้ แต่ถ้าเจ้าหนี้แสดงต่อลูกหนี้ว่าจะเรียกเอาเบี้ยปรับจะนั้นแล้ว ก็เป็นอันขาดสิทธิเรียกร้องชำระหนี้ต่อไป

ถ้าเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการไม่ชำระหนี้ จะเรียกเอาเบี้ยปรับอันจะพึงรับนั้นในฐานะเป็นจำนวนน้อยที่สุดแห่งค่าเสียหายก็ได้ การพิสูจน์ค่าเสียหายยิ่งกว่านั้น ท่านก็อนุญาตให้พิสูจน์ได้

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒๕ ภายใต้อำนาจหน้าที่คู่พิพาทตกลงกันหรือที่คณะอนุญาโตตุลาการกำหนด ถ้าคู่พิพาทมิได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น คู่พิพาทฝ่ายที่เรียกร้องต้องแสดงข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้อง ประเด็นข้อพิพาท และค่าชดเชยของตน ส่วนคู่พิพาทฝ่ายที่ถูกเรียกร้องต้องแสดงในคำคัดค้านถึงข้อต่อสู้ของตน ทั้งนี้ คู่พิพาทอาจแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือบัญชีระบุพยานที่ระบุถึงเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่ประสงค์จะอ้างเป็นพยานมาด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ในส่วนที่ให้ชำระค่าจ้างแรงงานจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงฝ่าฝืนต่อมาตรา ๓๘๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาติตตุลาการฯ

กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ศาลจะต้องมีคำพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาด ของคณะอนุญาติตตุลาการทั้งหมดหรือสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดบางส่วนได้ พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาติตตุลาการนี้ จะต้องเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะอนุญาติตตุลาการก่อน หลังจากนั้น คู่สัญญาจึงจะมีสิทธินำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ศาลจึงสมควรต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในทุกประเด็น มีข้อยุติ และกรณีเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง ก็สมควรต้องคำนึงถึงประโยชน์ สาธารณะด้วย โดยกรณีที่คณะอนุญาติตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้ร้องคืนค่าปรับของค่าจ้างงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ เกินกว่าจำนวนที่ถูกต้องจำนวน ๒๐,๔๘๓,๐๑๐ บาท นั้น เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า คำวินิจฉัยของคณะอนุญาติตตุลาการในกรณีนี้ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อสัญญา อันเป็น การฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาติตตุลาการฯ และถือเป็นคำชี้ขาด วินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาติตตุลาการ การบังคับตามคำชี้ขาด ดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลจึงมีอำนาจ เพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เนื่องจากคำชี้ขาดดังกล่าวเป็นการคำนวณค่าปรับซึ่งสามารถแยกคำนวณได้เป็นรายวัน จึงเป็นคำชี้ขาดที่สามารถแยกส่วนที่ไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาติตตุลาการออกจาก ส่วนที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาได้ ศาลจึงสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดเฉพาะส่วนที่วินิจฉัย เกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาติตตุลาการได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาติตตุลาการฯ ส่วนกรณีที่คณะอนุญาติตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้ร้องชำระค่าเสียหาย เป็นค่าแรงงานนั้น เมื่อตามสัญญาพิพาทไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ที่ต้องชำระค่าเสียหาย ให้ผู้รับจ้างและการกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๘๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาติตตุลาการฯ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว เมื่อคำวินิจฉัยในส่วนนี้เป็นคำชี้ขาดที่สามารถแยกได้ จากคำชี้ขาดในส่วนอื่น ศาลจึงสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดเฉพาะส่วนนี้ได้

สำหรับประเด็นพิจารณาว่า มีกรณีที่ศาลจะบังคับตามคำชี้ขาดของคณะ อนุญาติตตุลาการหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ผู้ร้องมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้าง งวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ให้ผู้คัดค้านทั้งสองเป็นเงิน ๗๗,๕๐๑,๓๐๘.๐๖ บาท คำชี้ขาดในส่วนที่ ให้คืนเงินค่าปรับจำนวน ๗๗,๕๐๑,๓๐๘.๐๖ บาท เป็นไปตามข้อสัญญาแล้ว และวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะอนุญาติตตุลาการที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับของค่าจ้างงวดที่ ๓ จำนวน



๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาท เป็นไปตามข้อสัญญาแล้ว กับวินิจฉัยว่าค่าชื้อขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องชำระค่าเช่ารถเครนจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีการพิสูจน์ค่าเสียหายและแสดงพยานหลักฐานแล้ว ค่าชื้อขาดในส่วนนี้จึงเป็นค่าชื้อขาดที่ศาลสามารถบังคับตามค่าชื้อขาดดังกล่าวได้ แต่สำหรับค่าชื้อขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับของค่าจ้างงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ จำนวน ๒๐,๔๘๓,๐๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และค่าชื้อขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องชำระค่าจ้างแรงงานจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อศาลได้เพิกถอนค่าชื้อขาดดังกล่าวแล้ว จึงไม่อาจบังคับตามค่าชื้อขาดดังกล่าวได้

พิพากษาให้เพิกถอนค่าชื้อขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในส่วนที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับของค่าจ้างงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ เฉพาะจำนวน ๒๐,๔๘๓,๐๑๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง กับค่าชื้อขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องชำระค่าแรงงานจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันยื่นคำเสนอข้อพิพาทจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง และให้บังคับตามค่าชื้อขาดในส่วนที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับของค่าจ้างงานงวดที่ ๓ จำนวน ๒๑,๖๙๓,๑๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง และในส่วนที่ให้ผู้ร้องคืนเงินค่าปรับของค่าจ้างงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ เฉพาะจำนวน ๗๗,๕๐๑,๓๐๘.๐๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง และในส่วนที่ให้ผู้ร้องชำระค่าเช่ารถเครนจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันยื่นคำเสนอข้อพิพาทจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕-๒๖/๒๕๕๙)

๓.๒ ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากการที่ผู้คัดค้านซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตไม่ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ร้องซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานเพื่อแก้ไขความชำรุดบกพร่องของถนนตามสัญญาโดยการรื้อถนนเส้นเดิมและก่อสร้างถนนขึ้นใหม่ ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการกำหนดประเด็นว่า ผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาหรือไม่ แต่คำวินิจฉัยชี้ขาดกลับวินิจฉัยแต่เพียงว่า ความชำรุดบกพร่องดังกล่าวเกิดจากงานที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชาการและการทำงานที่ไม่เรียบร้อย ผู้คัดค้าน

จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างดังกล่าวได้ โดยไม่ได้วินิจฉัยว่าผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างเป็นจำนวนเท่าใด หรือความชำรุดบกพร่องของถนนที่เกิดการหลุดร่อนของเม็ดทรายทำให้เกิดเม็ดทราย และฝุ่นถนน สามารถแก้ไขซ่อมแซมโดยวิธีการอื่นซึ่งไม่ต้องรื้อและสร้างใหม่ได้หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ครบถ้วนตามข้อโต้แย้งในสัญญา และตามคำเสนอข้อพิพาทของผู้ร้อง อันถือเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาท ต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ สมควรที่ศาลจะเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวเพื่อให้ได้รับการพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอีกครั้งหนึ่ง

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้ม่วง (ผู้ร้อง) ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. (ผู้คัดค้านที่ ๑) ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๔ เมตร ยาว ๑๒๒ เมตร ในวงเงิน ค่าจ้าง ๑๙๒,๗๐๐ บาท โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า ผู้คัดค้านที่ ๑ จะต้องทำงานให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ และหากมีเหตุชำรุดบกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากงานนี้ ภายในกำหนด ๒ ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน อันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้องหรือทำไว้ ไม่เรียบร้อยหรือทำไว้ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ผู้คัดค้านที่ ๑ จะทำการแก้ไข ให้เป็นที่เรียบร้อยโดยไม่ชักช้า โดยผู้ร้องไม่ต้องออกเงินใด ๆ ในกรณีนี้ทั้งสิ้น ต่อมา ผู้คัดค้านที่ ๑ ได้ทำงานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับมอบงานจ้าง เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ แต่ในเดือนถัดมาหลังจากนั้น ถนนดังกล่าวได้เกิดความชำรุดเสียหาย ผู้ร้องจึงใช้สิทธิตามสัญญาโดยการแจ้งให้ผู้คัดค้านที่ ๑ ทำการซ่อมแซมความชำรุดของถนนดังกล่าว ซึ่งผู้คัดค้านที่ ๑ ได้ดำเนินการซ่อมแซมโดยวางตะแกรงเหล็กและเทคอนกรีต ทับหน้าถนนเดิมตลอดทั้งสาย แต่ผู้ร้องเห็นว่าผู้คัดค้านที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการซ่อมแซม ให้เรียบร้อยตามหลักวิชา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้านดำเนินการซ่อมแซมอีกครั้ง แต่ผู้คัดค้าน ปฏิเสธ ผู้ร้องจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพความชำรุดบกพร่องของถนนดังกล่าว ผลการตรวจสอบพบว่า ถนนมีการหลุดร่อนของเม็ดทรายและเป็นฝุ่น ความเสียหายน่าจะเกิดจาก วัสดุที่ใช้ในการดำเนินการตามสัญญาจ้างอาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ ผู้ร้อง จึงมีหนังสือให้ผู้คัดค้านที่ ๑ รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้น แต่ผู้คัดค้านที่ ๑ ปฏิเสธ โดยเห็นว่าความเสียหายเกิดจากการที่ผู้ร้องปล่อยให้รถวิ่งบนถนนดังกล่าวก่อนกำหนด ไม่ใช่ความผิดของผู้คัดค้านที่ ๑ ต่อมา ผู้ร้องได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้รื้อถนนเดิม



แล้วก่อสร้างขึ้นใหม่ มีวงเงินค่าจ้างเป็นเงิน ๒๑๓,๕๐๐ บาท ซึ่งผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้านที่ ๑ และผู้คัดค้านที่ ๒ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการรับผิดชอบในจำนวนเงินดังกล่าว แต่ผู้คัดค้านทั้งสองเพิกเฉย ผู้ร้องจึงเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการเพื่อขอให้มีคำชี้ขาดและบังคับให้ผู้คัดค้านทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ร้อง

คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทเป็น ๒ ประเด็น ประเด็นที่หนึ่งคือ ฝ่ายผู้คัดค้านผิดสัญญาหรือไม่ และประเด็นที่สองคือ ฝ่ายผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาหรือไม่ แล้วมีคำชี้ขาดในประเด็นที่หนึ่งว่า ผู้คัดค้านจะปฏิเสธซึ่งความรับผิดชอบในการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของถนนตามสัญญาไม่ได้ การที่ผู้คัดค้านไม่ทำการซ่อมแซมถนนภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ร้องจึงมีสิทธิริบเงินประกันสัญญาได้โดยชอบ ส่วนประเด็นที่สองมีคำชี้ขาดว่า ความรับผิดชอบของผู้คัดค้านตามสัญญาจำกัดอยู่เฉพาะการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของถนนที่ผิวการจราจรมีการหลุดร่อนของเม็ดทรายและเป็นฝุ่นเท่านั้น การที่ผู้ร้องจ้างให้ผู้อื่นหรือถอนคอนกรีตที่ได้ตรวจริบมอบงานกันไปแล้วออกทั้งหมด แล้วก่อสร้างถนนขึ้นใหม่ทั้งสาย และให้ผู้คัดค้านเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งหมดนั้น เป็นการใช้สิทธิเกินกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้คัดค้านจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนนที่พิพาททั้งสาย จึงให้ยกคำขอนี้ของผู้ร้อง ส่วนค่าป่วยการอนุญาโตตุลาการและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการนั้นให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายรับผิดชอบฝ่ายละกึ่งหนึ่ง

ผู้ร้องเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการและเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และการยอมรับหรือการบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าว และให้ผู้คัดค้านทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๒๑๓,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าป่วยการอนุญาโตตุลาการและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ต้องรับผิดชอบฝ่ายละกึ่งหนึ่งแก่ผู้ร้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากการที่ผู้คัดค้านทั้งสองไม่ชดใช้ค่าใช้จ่ายจากการที่ผู้ร้องต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานเพื่อแก้ไขความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามข้อสัญญา ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ความชำรุดบกพร่องเกิดจากขั้นตอนการเทและ



ปรับแต่งผิวหน้าคอนกรีตขณะเปียก รวมทั้งการบ่มคอนกรีตภายหลังก่อตัวแห้งแล้ว และมีการใช้งานถนนคอนกรีตก่อนเวลาที่คอนกรีตจะได้อายุในการมีกำลังต้านทานการสึกหรอ อันถือว่าความชำรุดบกพร่องเกิดจากงานที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชาและเกิดจากการทำงานไว้ไม่เรียบร้อย มิได้เกิดจากการใช้คอนกรีตที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามสัญญา ผู้คัดค้านจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานข้างดังกล่าวได้ตามสัญญา แต่ความรับผิดชอบข้างต้นคงแต่เพียงความชำรุดบกพร่องในการหลุ่ร่อนของเม็ดทรายและเป็นฝุ่นเท่านั้น การที่ผู้ร้องได้แจ้งให้ผู้อื่นหรือถนนออกทั้งหมดและก่อสร้างขึ้นใหม่ทั้งสาย เป็นการใช้สิทธิเกินกว่าที่กำหนดในสัญญา ผู้คัดค้านจึงไม่ต้องรับผิดชอบซึ่งค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนนคอนกรีตขึ้นใหม่ตามคำขอของผู้ร้อง จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้องในประเด็นนี้ เห็นว่า แม้คณะอนุญาโตตุลาการจะเห็นว่าผู้คัดค้านไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนนที่ชำรุดบกพร่องใหม่ทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๒๑๓,๕๐๐ บาท ก็ตาม แต่เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่าผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของการหลุ่ร่อนของเม็ดทรายและเป็นฝุ่น จึงชอบที่จะวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้คัดค้านชดใช้ค่าใช้จ่ายในความชำรุดบกพร่องในส่วนนี้ โดยปรับลดจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ตามคำขอของผู้ร้องได้ การที่คณะอนุญาโตตุลาการมิได้กำหนดประเด็นพิพาทและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบตามสัญญาในความชำรุดบกพร่องของการหลุ่ร่อนของเม็ดทรายและเป็นฝุ่นเพียงใด จึงเป็นกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดประเด็นข้อพิพาทและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ครบถ้วนตามข้อโต้แย้งในสัญญาและตามคำเสนอข้อพิพาทของผู้ร้อง อันถือเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ

สำหรับกรณีที่ผู้คัดค้านทั้งสองอุทธรณ์ว่า คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดเอาเงินหลักประกันสัญญาจำนวน ๙,๖๓๕ บาท เป็นค่าเสียหายเพื่อความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาแล้วนั้น เห็นว่า เมื่อคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการไม่ปรากฏคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ผู้คัดค้านทั้งสองต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานข้างเป็นจำนวนเพียงใด หรือความชำรุดบกพร่องของถนนที่เกิดการหลุ่ร่อนของเม็ดทรายทำให้เกิดเม็ดทรายและฝุ่นถนน สามารถแก้ไขซ่อมแซมโดยวิธีการอื่นซึ่งไม่ต้องรื้อและสร้างใหม่ได้หรือไม่ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ว่าผู้ร้องชอบที่จะริบเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นการวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานข้างแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้คัดค้านทั้งสองอุทธรณ์ว่า ถนนที่พิพาทได้มีการตรวจรับมอบงานและใช้งานได้ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจึงได้แก่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ที่มีคำสั่งให้รื้อถนนนั้น เห็นว่าเมื่อสัญญาจ้างพิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ถนนสัญจรด้วยความสะดวก



ปลอดภัย ปราศจากฝุ่น และมีผิวจราจรที่เรียบไม่ขรุขระ ดังนั้น แม้ถนนที่ชำรุดบกพร่องดังกล่าวจะสามารถใช้สัญจรได้ แต่การที่ถนนมีผิวจราจรไม่เรียบและมีฝุ่นตลอดทั้งสาย จึงไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาของผู้ร้อง อีกทั้ง การที่ผู้คัดค้านทั้งสองอ้างว่า ความชำรุดบกพร่องสามารถซ่อมแซมได้โดยไม่ต้องรื้อถอน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้คัดค้านทั้งสองได้อ้างวิธีการในการซ่อมแซมให้ปรากฏทั้งในชั้นอนุญาโตตุลาการหรือในชั้นพิจารณาคดีของศาล โดยปรากฏเพียงว่าผู้คัดค้านที่ ๑ ได้ทำการซ่อมแซมโดยวางตะแกรงเหล็กและเทคอนกรีตทับเพิ่มอีก ๕ เซนติเมตร แต่ก็ไม่อาจแก้ไขความชำรุดบกพร่องดังกล่าวได้ การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยมิได้พิจารณาในประเด็นดังกล่าวตามข้อโต้แย้งในสัญญาและตามคำเสนอข้อพิพาทของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดประเด็นข้อพิพาทและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ครบถ้วน อันถือเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ สมควรที่ศาลจะเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ เพื่อให้ได้รับการพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอีกครั้งหนึ่ง พิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเฉพาะประเด็นที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญาของผู้คัดค้านทั้งสอง และให้ผู้คัดค้านทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าป่วยการอนุญาโตตุลาการ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการในชั้นอนุญาโตตุลาการ จำนวน ๑๖,๘๔๕ บาท ให้แก่ผู้ร้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๕/๒๕๕๙)

๓.๓ ข้อพิพาทตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

เมื่อตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ร้อง) กับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ผู้คัดค้าน) กำหนดให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย อนุญาโตตุลาการจึงต้องพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง และการจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด



ของประชาชน รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติให้การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และต้องมีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย โดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เป็นผู้มีอำนาจกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดให้ผู้ร้องชำระค่าตอบแทนจากการนำบริการพิเศษมาใช้ผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้คัดค้านโดยพิจารณาแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนด้วยการคำนึงถึงความสุจริตยุติธรรมและปกติประเพณีตามมาตรา ๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตและความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย จึงเป็นการพิจารณาที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีคำชี้ขาดการยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) (ผู้ร้อง) ทำสัญญาร่วมกิจการและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์กับบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เดิม) (ผู้คัดค้าน) และต่อมาได้ทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาร่วมกิจการและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ๒ ล้านเลขหมายในเขตโทรศัพท์นครหลวง เพื่อขยายหมายเลขโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์นครหลวงจำนวนหกแสนเลขหมาย ภายหลังทำสัญญาดังกล่าวปรากฏว่า ผู้คัดค้านได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องชำระค่าตอบแทนจากค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งเป็นบริการพิเศษผ่านโครงข่ายของผู้คัดค้าน แต่ผู้ร้องเห็นว่าผู้ร้องไม่มีหน้าที่ต้องชำระค่าเชื่อมต่อใด ๆ ให้แก่ผู้คัดค้าน ผู้คัดค้านจึงนำข้อเรียกร้องดังกล่าวเสนอเป็นข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการ



ได้มีคำชี้ขาดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ๑. ให้ผู้คัดค้านมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการที่ผู้ร้องนำบริการพิเศษมาใช้ผ่านโครงข่ายผู้คัดค้าน หรือการที่ผู้ร้องได้อนุญาตให้บุคคลอื่นนำบริการพิเศษมาใช้ผ่านโครงข่ายผู้คัดค้าน ๒. ให้ผู้ร้องแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ร้องจะได้รับจริง เฉพาะส่วนที่นำมาผ่านโครงข่ายผู้คัดค้าน ส่วนในกรณีที่ไมอาจคำนวณแบ่งแยกผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ร้องได้รับจริงในส่วนโครงข่ายของผู้คัดค้านได้ ให้ถือว่าส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ในแต่ละโครงข่ายมีจำนวนเป็นสัดส่วนของจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีผู้ใช้ในขณะนั้นของแต่ละโครงข่าย ได้แก่ โครงข่ายผู้ร้อง โครงข่ายผู้คัดค้าน และโครงข่ายบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) และให้ถือว่าส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากการเชื่อมต่อบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านโครงข่ายของผู้คัดค้านมีจำนวนเท่ากับผลลัพธ์ของ (จำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีผู้ใช้ขณะนั้นของโครงข่ายผู้คัดค้าน) คูณด้วย (จำนวนผลประโยชน์ตอบแทนทั้งหมดที่ผู้ร้องได้รับจากการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่กับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานทั้งสามโครงข่าย) แล้วหารด้วย (จำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีผู้ใช้ในขณะนั้นของทั้งสามโครงข่าย) ผลลัพธ์ที่เป็นส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะส่วนโครงข่ายของผู้คัดค้าน ให้ผู้ร้องนำมาคำนวณแบ่งให้แก่ผู้คัดค้านในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนผลลัพธ์ดังกล่าว ๓. ให้ผู้ร้องชำระเงินจำนวน ๙,๑๗๕,๘๑๗,๔๔๐.๐๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ของเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้แก่ผู้คัดค้านจนกว่าผู้ร้องจะชำระเสร็จสิ้น ๔. ให้ผู้ร้องจัดส่งข้อมูลรายได้เกี่ยวกับค่าเชื่อมโยงโครงข่ายและจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ในโครงข่ายของผู้ร้องให้กับผู้คัดค้านทุก ๆ เดือนภายในวันที่ ๑๕ ของเดือน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณสัดส่วนค่าตอบแทนตามวิธีคำนวณในข้อ ๒. ตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง ผู้ร้องเห็นว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวเป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการข้างต้น ส่วนผู้คัดค้านก็ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านได้มีหนังสือไปยังผู้ร้องแจ้งเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้บริการสำหรับผู้ประกอบการให้บริการโทรศัพท์มือถือรายต่าง ๆ ที่มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์เข้ากับโครงข่ายของผู้คัดค้าน โดยใช้สูตรที่ผู้คัดค้านคิดขึ้นเอง แต่ผู้ร้องปฏิเสธ



การชำระค่าเชื่อมต่อใด ๆ ให้แก่ผู้คัดค้าน คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ที่พิพาท และการวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการย่อมจะต้องพิจารณาตามกฎหมายไทยตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับมาตรา ๓๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐^{๑๓} มีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่จะให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง และการจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวต้องคำนึงถึง

^{๑๑-๑๒} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๕ ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา

มาตรา ๓๔ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายที่คู่พิพาทกำหนดให้นำมาใช้บังคับกับข้อพิพาท ในกรณีที่มีการกำหนดถึงกฎหมายหรือระบบกฎหมายของประเทศใด หากข้อความมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ให้หมายความว่าถึงกฎหมายสารบัญญัติ มิใช่กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายของประเทศนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดถึงกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับข้อพิพาทไว้ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายไทย เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการขัดกันแห่งกฎหมาย ก็ให้พิจารณาจากหลักว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายที่คณะอนุญาโตตุลาการเห็นสมควรนำมาปรับใช้

คู่พิพาทอาจกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้หลักแห่งความสุจริตและเป็นธรรม

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา และหากเป็นข้อพิพาททางการค้า ให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๐ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม



ประโยชน์สูงสุดของประชาชน รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ประกอบกับมาตรา ๕๗^{๑๔} และมาตรา ๒๕ วรรคห้า^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องเป็นไปอย่าง สมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อ โครงข่ายคมนาคมและต้องมีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอให้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่าย โทรคมนาคมทุกราย โดยให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. เป็นผู้ที่มีอำนาจ กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อ

^{๑๔-๑๕} พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๒๕ ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคม มีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ของตนกับของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมให้กระทำได้เฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) โครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงข่ายโทรคมนาคม

(๒) การใช้โครงข่ายโทรคมนาคมมีปัญหาทางเทคนิคที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนกิจการโทรคมนาคมหรือ เป็นเหตุขัดขวางการโทรคมนาคม

(๓) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมซึ่งปฏิเสธไม่ให้ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมตามวรรคสามมีหน้าที่ พิสูจน์ถึงเหตุแห่งการปฏิเสธนั้น

การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อ ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและต้องให้มีความเท่าเทียมกันในระหว่าง ผู้ขอใช้หรือผู้ขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จากผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา ๕๕ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอัตราชั้นสูงของค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ผู้รับ ใบอนุญาตจะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการตามลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ

มาตรา ๕๗ ผู้รับใบอนุญาตแต่ละรายจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราชั้นสูง ที่คณะกรรมการกำหนดในมาตรา ๕๕ ไม่ได้ และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราในลักษณะที่เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะมีผล เป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องเรียกเก็บจากผู้ให้บริการของตนในอัตราเดียวกันสำหรับบริการโทรคมนาคม ลักษณะหรือประเภทเดียวกัน

คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการให้บริการ ข้อมูลข่าวสารและความรู้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความรู้ของประชาชนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด



โครงข่ายโทรคมนาคมตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๘)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งถึงแม้ผู้ร้องและผู้คัดค้านจะได้ทำสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ที่พิพาทกันก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว และผู้คัดค้านยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดตามมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง^{๑๗} ประกอบกับมาตรา ๘๐/๑^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้คัดค้านต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับผู้คัดค้านซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ร้องซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นแม้จะมีสิทธิดำเนินกิจการตามสัญญาต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดแม้ในภายหลังจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้น

^{๑๖} พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๕๑ ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๘๐ ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๗๙ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้มีการให้อุญาตสัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาผู้นั้นยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นต่อไป จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดบนพื้นฐานของหลักการการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม ในการนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย และในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่ถือเป็นเหตุให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ ถ้าเป็นการกระทำของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๘๐/๑ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หมายความว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย



ต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้สิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่ดำเนินการอยู่ โดยกิจการดังกล่าวต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกัน อย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ ดังนั้น สิทธิของผู้ร้องและผู้คัดค้านตามสัญญาที่มีอยู่เดิม ย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคมตามที่กำหนดไว้เดิมต้องถือว่าถูกยกเลิกไป โดยการกำหนดค่าใช้ หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาต ที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และต้องมีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย

การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่ได้พิจารณากำหนดค่าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่ได้วินิจฉัยว่า เนื่องจากคู่สัญญาไม่ได้ทำความตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในกรณีดังกล่าว จึงพิจารณาแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน โดยคำนึงถึงความสุจริตยุติธรรมและปกติประเพณีตามมาตรา ๓๖๘^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ จึงให้แบ่งฝ่ายละกึ่งหนึ่งจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ร้องได้รับเฉพาะส่วนที่นำมา ผ่านโครงข่ายที่ผู้คัดค้านลงทุนจัดหาติดตั้งตามสัญญาพิพาท และนำหลักเกณฑ์รวมทั้งวิธีการ

^{๑๙} พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๒๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญา ได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่า สัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญา ตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย ว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าว กำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอ ก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลง โดยชดเชยค่าเสียหายให้ ตามความเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๖๘ สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย



คำนวณส่วนแบ่งรายได้ที่ผู้ร้องได้รับจากการใช้โทรศัพท์ทางไกลต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณตามข้อกำหนดของเอกสารการจัดเก็บเงินและแบ่งรายได้อันเป็นข้อตกลงแนบท้ายสัญญาพิพาท มาปรับใช้กับการแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนตามข้อพิพาท และวินิจฉัยให้ผู้คัดค้านมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการที่ผู้ร้องนำบริการพิเศษมาใช้ผ่านโครงข่ายของผู้คัดค้านตามสัญญา รวมทั้งให้ผู้ร้องแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ร้องได้รับจริงเฉพาะส่วนที่นำมาผ่านโครงข่ายของผู้คัดค้านตามสัญญาให้แก่ผู้คัดค้าน ส่วนกรณีที่ไม่อาจคำนวณแบ่งแยกผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ร้องได้รับจริงในส่วนโครงข่ายของผู้คัดค้านได้ ให้ถือว่าส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากการเชื่อมต่อบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านโครงข่ายของผู้คัดค้านมีจำนวนเท่ากับผลลัพธ์ของ (จำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีผู้ใช้ในขณะนั้นของโครงข่ายผู้คัดค้าน) คูณด้วย (จำนวนผลประโยชน์ตอบแทนทั้งหมดที่ผู้ร้องได้รับจากการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่กับโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานทั้งสามโครงข่าย) แล้วหารด้วย (จำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีผู้ใช้ในขณะนั้นของทั้งสามโครงข่าย) ผลลัพธ์ที่เป็นส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะส่วนโครงข่ายของผู้คัดค้าน ให้ผู้ร้องนำมาคำนวณแบ่งให้แก่ผู้คัดค้านในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนผลลัพธ์ดังกล่าว และให้ผู้คัดค้านชำระเงินจำนวน ๙,๑๗๕,๘๑๗,๔๕๐.๐๗ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ของจำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้แก่ผู้คัดค้านจนกว่าผู้ร้องจะชำระเสร็จสิ้น กับให้ผู้ร้องจัดส่งข้อมูลรายได้เกี่ยวกับค่าเชื่อมโยงโครงข่ายและจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ในโครงข่ายของผู้ร้องให้กับผู้คัดค้านทุก ๆ เดือนภายในวันที่ ๑๕ ของเดือน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณสัดส่วนค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด จึงเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่พิจารณาถึงความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม และความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมทุกราย อันเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีคำชี้ขาด อีกทั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำชี้ขาดในส่วนที่กำหนดให้ผู้ร้องจัดส่งข้อมูลรายได้เกี่ยวกับค่าเชื่อมโยงโครงข่ายและจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ให้ผู้คัดค้านทุก ๆ เดือน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณสัดส่วนค่าตอบแทนจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยให้กำหนดค่าใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมล่วงหน้า ทั้งที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้มีประกาศว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม



พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดว่า การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ต้องเป็นไปตามที่คู่กรณีเจรจาตกลง โดยต้องเรียกเก็บในอัตราสะท้อนต้นทุนและต้องกำหนดทุกปี โดยความเห็นชอบของ กทช. และกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อส่งให้ กทช. ชี้ขาด ซึ่งแม้ต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นใช้บังคับแทนก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับได้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และแม้ต่อมาจะมีประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับ แทนประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ตาม แต่ประกาศฉบับใหม่ดังกล่าวก็มีเนื้อหาสาระและหลักการสำคัญ เช่นเดียวกับประกาศฉบับเดิม ดังนั้น การยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดข้อพิพาทของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลมีอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งมีอำนาจปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการข้างต้นได้ตามมาตรา ๔๔^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕๙-๑๒๖๐/๒๕๕๙)

^{๒๐} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๔ ศาลมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดตามมาตรา ๔๓ ได้ ถ้าปรากฏต่อศาลว่า คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะบังคับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือถ้าการบังคับตามคำชี้ขาดนั้น จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน



๔. การบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

- ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง

เมื่อพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันคู่พิพาท โดยหากมีการร้องขอต่อศาล ศาลย่อมต้องบังคับตามคำชี้ขาดนั้นโดยไม่อาจทำคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวได้ เว้นแต่ผู้ซึ่งจะถูกบังคับตามคำชี้ขาดพิสูจน์ได้ว่าคำชี้ขาดนั้นเข้าลักษณะกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือกรณีปรากฏต่อศาลว่าคำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา และสิทธิในการเรียกค่าปรับตามสัญญา อันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ รวมทั้งไม่ปรากฏว่าการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวจะเป็นการฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย หรือกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทบต่อความสงบสุขในสังคม กรณีจึงไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ชอบที่ศาลจะมีคำบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง (ผู้ร้อง) ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. (ผู้คัดค้าน) ทำการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมบริเวณชุมชนหาดทรายขาว สายบ้านคลองสนหาดทรายขาว วงเงินค่าจ้าง ๑๐,๔๕๙,๗๐๐ บาท กำหนดงานแล้วเสร็จในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่าภายหลังจากผู้คัดค้านได้ดำเนินการก่อสร้างและส่งมอบงานให้แก่ผู้ร้องจำนวน ๒ งวด ผู้คัดค้านได้ขอขยายระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาออกไป ๓๘ วัน แต่ผู้ร้องอนุญาตให้ขยายระยะเวลาเพียง ๘ วัน หลังจากนั้น ผู้คัดค้านได้ขอส่งมอบงานงวดที่ ๓ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่ามีงานบางส่วนไม่เป็นไปตามแบบแปลนและไม่แล้วเสร็จตามกำหนด จึงตรวจรับงานเป็นจำนวนเงินค่างาน ๒,๒๘๒,๗๙๗.๑๔ บาท และหักเงินค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าจำนวน ๕๕ วัน ค่าปรับวันละ ๑๐,๔๖๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับ ๕๗๕,๓๐๐ บาท



ต่อมา ผู้คัดค้านได้ขอส่งมอบงานงวดที่ ๓ ส่วนที่เหลือ แต่ผู้ร้องไม่ดำเนินการตรวจรับงานดังกล่าว ผู้คัดค้านจึงนำข้อพิพาทเสนอต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการเพื่อขอให้วินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้องชำระค่าจ้างที่ค้างชำระจำนวน ๖,๙๙๗,๐๐๐ บาท และค่าเสียหายอีก ๖,๙๙๗,๐๐๐ บาท ส่วนผู้ร้องก็ได้ยื่นคำคัดค้านและเรียกร้องแย้งต่อคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อขอให้ผู้คัดค้านชำระค่าปรับวันละ ๑๐,๔๖๐ บาท เป็นเงิน ๑,๙๖๖,๔๙๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวจนกว่าจะชำระเสร็จ และได้บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้คัดค้าน ต่อมา คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้คัดค้านไม่สามารถทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ถือว่าผู้คัดค้านปฏิบัติผิดสัญญา ให้ผู้ร้องคิดค่าปรับได้จำนวน ๑๑๖ วัน เป็นเงิน ๑,๒๑๓,๓๖๐ บาท แต่เมื่อผู้ร้องยังมีได้จ่ายค่าจ้างของงานบางส่วนจำนวน ๔๑๒,๔๙๕.๗๖ บาท ให้แก่ผู้คัดค้าน เมื่อหักกลับกับจำนวนเงินที่ผู้ร้องต้องจ่ายให้ผู้คัดค้านแล้ว จึงเหลือเงินที่ผู้คัดค้านต้องจ่ายให้แก่ผู้ร้องอีกจำนวน ๘๐๐,๘๖๔.๒๔ บาท จึงชี้ขาดให้ยกข้อพิพาทและให้ผู้คัดค้านชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันเสนอข้อเรียกร้องแย้ง แต่ผู้คัดค้านไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องจึงร้องต่อศาลขอให้บังคับผู้คัดค้านให้ชำระเงินจำนวน ๘๐๐,๘๖๔.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ย ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันคู่พิพาท และเมื่อได้มีการร้องขอต่อศาล ศาลย่อมต้องบังคับตามคำชี้ขาดนั้น ศาลจะมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดได้ก็ต่อเมื่อผู้ซึ่งจะถูกบังคับตามคำชี้ขาดพิสูจน์ได้ว่าคำชี้ขาดนั้นเข้าลักษณะกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๔^๓

^{๒๒} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔^๓ ศาลมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการไม่ว่าคำชี้ขาดนั้นจะให้ขึ้นในประเทศใด ถ้าผู้ซึ่งจะถูกบังคับตามคำชี้ขาดพิสูจน์ได้ว่า

(๑) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น

(๒) สัญญาอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้หรือตามกฎหมายของประเทศที่ทำคำชี้ขาดนั้น ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงดังกล่าว

(๓) ไม่มีการแจ้งให้ผู้ซึ่งจะถูกบังคับตามคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้าโดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าสู่คดีในชั้นอนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น

(๔) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออกได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้วศาลอาจบังคับตามคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยอยู่ในขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือข้อตกลงนั้นก็ได้



หรือกรณีปรากฏต่อศาลว่าคำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๔ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทใน ๔ ประเด็นด้วยกัน คือ (๑) ผู้เรียกร้อง (ผู้คัดค้านในคดีนี้) ผิดสัญญาหรือไม่ (๒) ผู้คัดค้าน (ผู้ร้องในคดีนี้) มีสิทธิบอกเลิกสัญญาหรือไม่ (๓) ผู้เรียกร้องมีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายจำนวน ๖,๙๙๗,๐๐๐ บาท หรือไม่ และ (๔) ผู้คัดค้านมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้เรียกร้องจำนวน ๑,๙๖๖,๔๘๐ บาท หรือไม่ โดยมีคำวินิจฉัยในประเด็นพิพาทต่าง ๆ ว่า (๑) ผู้เรียกร้องปฏิบัติผิดสัญญาโดยไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ (๒) เมื่อผู้เรียกร้องไม่สามารถทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามกำหนดได้ โดยเป็นความผิดของผู้เรียกร้อง ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามข้อกำหนดในสัญญา (๓) เมื่อผู้คัดค้านมิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้เรียกร้องจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากผู้คัดค้านได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการส่งมอบงานงวดที่ ๓ ในส่วนเนื่องงานดินลูกรัง ผู้เรียกร้องปฏิบัติถูกต้องตามสัญญา แต่ผู้คัดค้านยังมิได้จ่ายค่าจ้างของงานส่วนนี้ เมื่อผู้คัดค้านบอกเลิกสัญญาและงานส่วนนี้ตกได้แก่ผู้คัดค้าน ผู้คัดค้านจึงต้องจ่ายค่าจ้างงานส่วนนี้จำนวน ๔๑๒,๔๙๕.๗๖ บาท ให้แก่ผู้เรียกร้อง และ (๔) เมื่อผู้เรียกร้องไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญา ผู้คัดค้านมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้เรียกร้องโดยคำนวณจากระยะเวลาที่ส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๑๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๒๑๓,๓๖๐ บาท เมื่อหักกลับกับค่างานที่ผู้คัดค้านจะต้องจ่ายให้แก่ผู้เรียกร้องจำนวน ๔๑๒,๔๙๕.๗๖ บาท จึงเหลือเงินที่ผู้เรียกร้องจะต้องจ่ายให้ผู้คัดค้านจำนวน ๘๐๐,๘๖๔.๒๔ บาท คณะอนุญาโตตุลาการจึงชี้ขาดให้ยกค่าเสนอข้อพิพาทและให้ผู้เรียกร้องชำระเงินจำนวน ๘๐๐,๘๖๔.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันเสนอข้อเรียกร้องแย้ง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น กรณีจึงเห็นได้ว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวเป็นการชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกำหนดเวลาแล้วเสร็จ สิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา และสิทธิในการเรียกค่าปรับของผู้ว่าจ้างตามข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะอนุญาโตตุลาการที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และไม่เข้าลักษณะกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ

(๕) องค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นตามที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือมิได้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศที่ทำคำชี้ขาดในกรณีที่คู่พิพาทมิได้ตกลงกันไว้ หรือ

(๖) คำชี้ขาดยังไม่มีผลผูกพัน หรือได้ถูกเพิกถอน หรือระงับใช้เสียโดยศาลที่มีเขตอำนาจ หรือภายใต้กฎหมายของประเทศที่ทำคำชี้ขาด เว้นแต่ในกรณีที่ยังอยู่ในระหว่างการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจทำการเพิกถอนหรือระงับใช้ซึ่งคำชี้ขาด ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาคดีที่ขอบังคับตามคำชี้ขาดไปได้ตามที่เห็นสมควร และถ้าคู่พิพาทฝ่ายที่ขอบังคับตามคำชี้ขาดร้องขอศาลอาจสั่งให้คู่พิพาทฝ่ายที่จะถูกบังคับวางประกันที่เหมาะสมก่อนก็ได้



ที่ศาลจะมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวได้ อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่า การบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวจะเป็นการฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย หรือกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทบต่อความสงบสุข ในสังคม กรณีจึงไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด จึงชอบที่ศาลจะมีคำสั่งบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

สำหรับประเด็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับงานไว้เพียงบางส่วน โดยมีได้แจ้งรายละเอียดของงานก่อสร้างที่ยังไม่สามารถตรวจรับได้ให้ผู้คัดค้านทราบว่าเป็นงานก่อสร้างในส่วนใด และต้องการให้ผู้คัดค้านแก้ไขอย่างไร ถือเป็นความผิดของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ ๔๘ (๔)^{๒๓} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ความล่าช้าที่ผู้คัดค้านไม่อาจส่งมอบงานต่อไปได้นับแต่วันที่ผู้ร้องรับมอบงานไว้บางส่วน จึงเป็นความบกพร่องของฝ่ายผู้ร้องเอง ผู้ร้องจึงไม่อาจคิดค่าปรับจากผู้คัดค้านได้ คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ให้ผู้คัดค้านชำระค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้า จึงเป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลนั้น เห็นว่า โดยที่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ เป็นเพียงระเบียบภายในของหน่วยงานของรัฐที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากเกิดกรณีหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะให้ระเบียบดังกล่าวมีผลผูกพันเอกชนคู่สัญญา ก็จะต้องมีข้อตกลงในสัญญาให้นำระเบียบมาเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย จึงจะมีผลผูกพันคู่สัญญา ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในสัญญาที่พิพาทระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อใดในสัญญาที่กำหนดให้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจ

^{๒๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๔๘ คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อยสองฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้างหนึ่งฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุหนึ่งฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล และรายงานให้ประธานกรรมการบริหารทราบ

ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานประธานกรรมการบริหารผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ



หยิบยกระเบียบดังกล่าวมาวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีนี้แล้วเห็นได้ว่า คณะอนุญาโตตุลาการ ได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปตามข้อกำหนดในสัญญา โดยมีได้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างใด กรณีจึงเป็น คำวินิจฉัยที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการแล้ว พิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการที่ให้ผู้คัดค้านชำระเงินแก่ผู้ร้องจำนวน ๘๐๐,๘๔๖.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่มีการเสนอข้อเรียกร้องแย้ง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒๗/๒๕๕๘)



บทที่ ๒๒

คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติภายในจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย การที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลาซึ่งเป็นข้าราชการ ต่อมา ได้โยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดปัตตานี แม้ทั้งสองจังหวัดจะมีระยะทางห่างกันประมาณ ๓๗ กิโลเมตร กรณีก็ถือว่าการกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดคนดังกล่าวไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดยะลาและไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา กรณีย่อมมีผลให้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับข้อ ๑๒ (๒) และ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลาได้

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดยะลา ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลาตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีมติและออกคำสั่งลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลานับตั้งแต่วันที่ลงในคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก



ผู้ฟ้องคดียังมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ภายในเขตจังหวัดยะลาและผู้ฟ้องคดีก็ยังมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานใด ๆ และผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับคำสั่งย้ายออกนอกเขตพื้นที่จังหวัด ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบในหลักการว่า หากมีคำสั่งหรือเหตุอื่นใดที่ทำให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องไปปฏิบัติหน้าที่ ณ จังหวัดอื่นที่มีไซ้จังหวัดที่มีภูมิลำเนาอยู่เดิมหรือต้องย้ายภูมิลำเนา ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาและมีมติให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น พ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ (ระเบียบเดิม) เว้นแต่กรณีที่มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการนอกเขตจังหวัดดังกล่าวเป็นการชั่วคราวและมีความพร้อมในการปฏิบัติงานตลอดระยะเวลา แต่ต้องรายงานให้ทราบทุก ๓ เดือน และได้มีหนังสือแจ้งเวียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติ ประกอบกับหนังสือที่ ลต ๐๓๐๒ (ฝสล.)/๕๘๓ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการประสานกับผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลา ขอให้ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เนื่องจากได้ย้ายออกนอกพื้นที่จังหวัด ได้รับแจ้งว่าได้แจ้งด้วยวาจาและผู้ฟ้องคดีรับทราบ แต่ไม่ได้ยื่นหนังสือลาออกแต่อย่างใด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓)^๑ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการ

^๑ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๑๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าขาดคุณสมบัติตามข้อ ๑๒ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๓ หรือมีความประพฤติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่หรือกระทำการขัดต่อระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือละเลยต่อหน้าที่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ หรือแก่องค์กรโดยรวม

ฯลฯ

ฯลฯ



การเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเข้าข่ายขาดคุณสมบัติตามข้อ ๑๒ (๒)^๒ และ (๓)^๓ ของระเบียบฉบับดังกล่าว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้มีการแจ้งเวียนให้ทุกจังหวัดทราบแล้ว ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงไม่อาจเป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจมีภูมิลำเนาที่จังหวัดปัตตานีตามถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติภายในจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมาย เมื่อพิจารณาภาระหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีต้องไปปฏิบัติหน้าที่ราชการที่จังหวัดปัตตานี แม้ระยะทางระหว่างจังหวัดยะลา กับจังหวัดปัตตานีห่างกันประมาณ ๓๗ กิโลเมตร ก็ย่อมมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลาภายในจังหวัดยะลาตลอดเวลาได้ เมื่อกรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดยะลา และไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา กรณีย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ

^{๒-๓} ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๑๒ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และต้องมีคุณสมบัติอื่นดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือรับราชการอยู่ภายในเขตจังหวัด

(๓) มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๖ ภูมิลำเนาของข้าราชการ ได้แก่ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ หากมิใช่เป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวหรือเป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว



ตามมาตรา ๑๖ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับข้อ ๑๒ (๒) และ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดฯ และกรณีดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ต้องการให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีการสรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรี และความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยะลา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๔๑/๒๕๕๘)

๑.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องลงนามโดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. และประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลบังคับใช้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิใช่การดำเนินการ

^{๕-๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๕ uly uly

กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้สรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรี และความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย

uly uly

มาตรา ๑๖ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

uly uly

(๓) คุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด



ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดข้างต้น อันถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ ดังนั้น คำสั่งเลื่อนข้าราชการที่ออกโดยอาศัย หลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติในการประชุมกำหนดตำแหน่งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จำนวน ๘ สายงาน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ๘ กลุ่มปฏิบัติการ สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และมีหนังสือแจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ข้าราชการทราบ โดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินเพื่อดำเนินการเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ประเมินได้มีประกาศ เรื่อง เกณฑ์การประเมินเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ระดับ ๘ และระดับ ๙ ต้องมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดเลือกฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นความประสงค์เข้ารับ การประเมิน แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินด้านความสามารถ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเลื่อนข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๓๕ ราย โดยไม่มีชื่อ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการเลื่อนเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหนังสือ อูทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่าหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังไม่มีผล ใช้บังคับเนื่องจากไม่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนการตราเป็นกฎหมายตามมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขอให้ยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผล การพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ออก โดยถูกต้องแล้ว และเห็นชอบการประเมินความรู้ความสามารถตามผลการพิจารณาประเมิน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. โดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และเพิกถอนหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อน ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติที่ประชุมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น โดยอ้างว่าได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง ระดับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้ข้าราชการในสังกัดทราบแล้ว นั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนำไปใช้บังคับกับข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุกคน ไม่เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นกฎตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานทั่วไปฯ ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติหรือข้อกำหนดแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นที่เคยใช้บังคับกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มาใช้บังคับกับข้าราชการและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบหรือประกาศเป็นอย่างอื่นเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปดำเนินการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อนำไปใช้บังคับกับข้าราชการและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี

^๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐๗ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ ๑ ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จึงเป็นการใช้อำนาจออกกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อใช้บังคับแก่ข้าราชการและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้จะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ประธานกรรมการจะต้องลงนามและมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลักเกณฑ์พิพาทเป็นหลักเกณฑ์ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ลงนามและไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรณีจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนที่ถูกกฎหมายกำหนด อันเป็นสาระสำคัญ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้และไม่อาจนำมาตรา ๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดตำแหน่งและการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงมีผลทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เดิมถูกยกเลิกไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนแต่อย่างใด และเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

^๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๖ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

อันเป็นมูลพิพาทเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ๙ โดยไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. เฉพาะในส่วนที่ไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้มีผลนับแต่วันที่ออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๓๑/๒๕๕๘ ที่ อ.๙๔๐/๒๕๕๘ และที่ อ.๑๓๕๖/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑ องค์กรอัยการ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีสิทธิเข้ารับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ล้วนแต่เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ ย่อมถือได้ว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งต้องใช้ดุลพินิจในการยกเว้นคุณสมบัติของข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งได้แต่งตั้งบุคคลโดยพิจารณาจากผู้ที่ได้ปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับตำแหน่ง และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ อีกทั้งยังเป็นบุคคลที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติราชการมากกว่าผู้มีสิทธิเข้ารับการพิจารณาคนอื่น ๆ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการใช้ดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ ให้เลื่อนนาย ป. ขึ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน



แห่งชาติ (นักบริหาร ๑๐) โดยให้ยกเว้นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ต่อมา ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งนาย ป. ให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๙ ชช) เห็นว่า การแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยปฏิบัติในการให้สิทธิข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งได้รับการพิจารณาคัดเลือกด้วย และมีการให้ยกเลิกคณะอนุกรรมการข้าราชการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (อ.ก.ส.) ที่มีหน้าที่คัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการรัฐสภาขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้สูงขึ้นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยแต่งตั้งเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๕๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๗

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเคยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการข้าราชการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (อ.ก.ส.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการในการสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาและส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการ การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารบุคคล แต่ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนการแต่งตั้งนาย ป. ขึ้นดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ ดังนั้น การพิจารณาแต่งตั้งนาย ป. จึงไม่มีคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่ช่วยดำเนินการในการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว เมื่อมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

^{๑๐} พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา



เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ก.ส.) อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ได้มีการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักบริหารระดับ ๙ และ ระดับ ๑๐ ไว้ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการรัฐสภาสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมีเพียงแนวปฏิบัติให้หัวหน้าส่วนราชการเสนอข้อมูลจำนวนตำแหน่งว่างและรายชื่อผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้คณะกรรมการคัดเลือกโดยการประเมิน แล้วเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะเลื่อนและแต่งตั้งผู้ใดแล้วดำเนินการแต่งตั้งตามขั้นตอนต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งรองเลขาธิการฯ สำหรับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้โดยเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถนำมาตราฐานกำหนดตำแหน่งนักบริหาร ๑๐ ที่ ก.ร. กำหนดไว้สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญมาใช้ได้

ส่วนประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกนั้น เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเริ่มจัดตั้งองค์กรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในระยะเริ่มแรก จึงย่อมเป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ประกอบกับมาตรา ๒๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็มีได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกข้าราชการ เพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ มาใช้กับข้าราชการฝ่ายรัฐสภาโดยอนุโลมแต่อย่างใด อีกทั้ง ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ นั้น ไม่มีคณะกรรมการหรืออนุกรรมการเพื่อช่วยในการประเมินหรือกลั่นกรองเพื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการเรื่องดังกล่าว โดยไม่มีคณะกรรมการหรืออนุกรรมการช่วยประเมินหรือกลั่นกรองบุคคลจึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนในตำแหน่ง

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๐ การกำหนดตำแหน่ง การให้รับเงินเดือนและการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง ก.ร. และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี



รองเลขาธิการฯ นั้น ปรากฏว่า ผู้มีสิทธิเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ มีจำนวน ๓ ราย ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดี แต่บุคคลทั้งสามล้วนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง กรณีดำรงตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ต่ำกว่าระดับ ๙ มาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีเหตุผลและความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องใช้ดุลพินิจในการยกเว้นคุณสมบัติของข้าราชการที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคสอง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ดังนั้น การที่ที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว เห็นว่า นาย ป. ซึ่งได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกตำแหน่งหนึ่ง ได้ปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งรองเลขาธิการฯ ได้ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในระหว่างปฏิบัติราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้ นาย ป. จะปฏิบัติราชการในสำนักงานยังไม่ครบ ๑ ปี แต่ก็ได้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายมาเกือบ ๑๐ เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากกว่าข้าราชการคนอื่นในระดับเดียวกัน และยังได้โอนมารับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก่อนผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้พิจารณาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของนาย ป. และบุคคลอื่นดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เลื่อนนาย ป. ให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฯ จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดและเป็นการใช้ดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายแล้ว และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวให้เป็นวาระการประชุมไว้ล่วงหน้า แต่ก็ยังรับฟังไม่ได้ว่ามีผลทำให้การประชุมและการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๗ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๗ ที่สั่งบรรจุนาย ป. ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๓/๒๕๕๗)

๒.๓ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๑๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีความจำเป็น ก.ร. อาจอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



บทที่ ๒๓

คดีปกครองเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๑. การร้องทุกข์และกล่าวโทษ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การออกหมายเรียกและหมายอาญา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การจับ ชั่ง จำคุก คั่น และปล่อยตัวชั่วคราว

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔. การแจ้งข้อหา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. การสอบสวน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๖. การเปรียบเทียบปรับ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗. การสรุปสำนวนและการสั่งคดี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



๘. การดำเนินการเกี่ยวกับของกลางในคดีอาญา

ในการดำเนินคดีกับนาย อ. และนาง ส. ในข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีการยึดรถแบ็คโฮไว้ เมื่อต่อมา พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนาย อ. และให้คืนรถแบ็คโฮที่ยึดไว้แก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของนั้น ส่วนคำสั่งฟ้องนาง ส. ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน พนักงานอัยการมิได้มีคำขอให้ศาลสั่งริบรถแบ็คโฮ ศาลจึงไม่อาจริบรถแบ็คโฮดังกล่าวได้ และในคดีที่นาง ส. เป็นผู้ต้องหาไม่มีความจำเป็นต้องใช้รถแบ็คโฮเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีหน่วยงานทางปกครองจึงต้องคืนรถแบ็คโฮแก่ผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องขอคืนตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบมาตรา ๖๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองทราบเรื่องที่ต้องคืนทรัพย์สินที่ยึดดังกล่าวแล้ว แต่ไม่คืน ซึ่งการไม่คืนทรัพย์สินที่ยึดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่มีสิทธิขอคืน กรณีย่อมถือเป็นกรณีก่อให้เกิดต่อบุคคลดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

หัวหน้าหน่วยป้องกันรักษาป่า ที่ ตง.๑ (เขากอบ) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้ควบคุมตัวนาย อ. พร้อมยึดรถแบ็คโฮที่กำลังขุดตักดินอยู่บริเวณบนเนินสูงและแจ้งข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยนาย อ. เป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตกลงรับจ้างงานจากนาง ส. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินให้ทำการปรับหน้าดิน ต่อมา พนักงานอัยการจังหวัดยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดตรังเพื่อให้ปล่อยตัวนาย อ. เนื่องจากพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามข้อกล่าวหา และมีหนังสือถึงผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตังให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับรถแบ็คโฮของกลาง ต่อมา พนักงานอัยการจังหวัดตรังมีหนังสือแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ามีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนาย อ. ผู้ต้องหาที่ ๑ แต่สั่งฟ้องนาง ส. ผู้ต้องหาที่ ๒ ตามข้อกล่าวหา ส่วนรถแบ็คโฮของกลางมีคำสั่งไม่ริบ และให้พนักงานสอบสวนจัดการคืนสิ่งของที่ยึดไว้ตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ยังมีได้ดำเนินการคืนรถแบ็คโฮของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหัวหน้าหน่วยประสานงานป้องกันรักษาป่าตำบลทุ่งค่าย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คืนรถแบ็คโฮของกลางแก่ผู้ฟ้องคดี และชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย ต่อมา ระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำหนังสือการส่งมอบรถแบ็คโฮ



ของกลางให้แก่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตังเพื่อส่งมอบคืนแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากศาลจังหวัดตรังพิพากษายกฟ้องคดีที่นาง ส. เป็นผู้ต้องหาและคดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับรถแบ็คโฮของกลางคืนแล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพนักงานอัยการจังหวัดตรังมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องนาย อ. และให้คืนรถแบ็คโฮที่ยึดไว้แก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของนั้น ส่วนคำสั่งฟ้องนาง ส. ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน พนักงานอัยการจังหวัดตรังมิได้มีคำขอให้ศาลจังหวัดตรังริบรถแบ็คโฮ ศาลจึงไม่อาจริบรถแบ็คโฮดังกล่าวได้ และในคดีที่นาง ส. เป็นผู้ต้องหาไม่มีความจำเป็นต้องใช้รถแบ็คโฮเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี จึงต้องคืนรถแบ็คโฮแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนตามมาตรา ๘๕^๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบมาตรา ๖๔ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานอัยการจังหวัดตรังได้มีหนังสือแจ้งพนักงานสอบสวนให้คืนรถแบ็คโฮของกลางแก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อรถแบ็คโฮของกลางไม่ใช่ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามมาตรา ๖๔ ทวิ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อีกต่อไป การคืนรถแบ็คโฮของกลางจึงไม่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้คืนรถแบ็คโฮแก่ผู้ฟ้องคดีผู้เป็นเจ้าของก่อนถึงกำหนด เพราะพนักงานอัยการได้สั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนาย อ. และไม่ริบรถแบ็คโฮที่ยึดไว้และให้ดำเนินการคืนรถแบ็คโฮของกลางดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีผู้เป็นเจ้าของรถแบ็คโฮยื่นคำร้อง

^๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๕ เจ้าพนักงานผู้จับหรือรับตัวผู้ถูกจับไว้ มีอำนาจค้นตัวผู้ต้องหา และยึดสิ่งของต่าง ๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

ฯลฯ

ฯลฯ

สิ่งของใดที่ยึดไว้เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วก็ให้คืนแก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

^๒ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๖๔ ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๖๕ ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือศาลไม่พิพากษาให้ริบ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันทราบ หรือถือว่าได้ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมป่าไม้

ถ้าทรัพย์สินที่ยึดไว้จะเป็นการเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะเกินค่าของทรัพย์สิน รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายจะจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ก่อนถึงกำหนดตามวรรคสองก็ได้ ได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ยึดไว้แทนทรัพย์สินนั้น



ขอคืนตามนัยมาตรา ๖๔ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องคืนรถแบ็คโฮให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่า พนักงานอัยการแม่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องนาย อ. แต่ก็ได้สั่งฟ้องนาง ส. ผู้ต้องหาที่ ๒ ในข้อหาเดียวกัน จึงมิใช่กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องทั้งคดี การคืนของกลางต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๔ ตรี^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นั้น เห็นว่า การที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องนาง ส. แต่ไม่มีคำขอให้ศาลริบรถแบ็คโฮ ย่อมมีผลให้รถแบ็คโฮไม่อาจถูกริบได้และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้รถพิพาทเป็นพยานหลักฐานในคดีอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องส่งมอบรถแบ็คโฮให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตังเพื่อส่งมอบคืนผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการคืนรถแบ็คโฮของกลางให้ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำรถแบ็คโฮไปทำประโยชน์ในการรับจ้างหรือให้เช่า ก่อให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดประโยชน์ ทำให้ได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งเรื่องพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตังได้มีหนังสือแจ้งให้ส่งรถแบ็คโฮของกลางให้กับพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตัง เพื่อคืนรถแบ็คโฮของกลางให้ผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของพนักงานอัยการที่ไม่ขอให้ศาลมีคำสั่งริบรถแบ็คโฮ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งสถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตังว่า การคืนของกลางในคดีนี้ต้องคืนตามมาตรา ๖๔ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ โดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฟังได้ว่า วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดี

^๓ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๖๔ ตรี ในกรณีทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามมาตรา ๖๔ ทวิ มิใช่เป็นของผู้กระทำความผิด หรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีคืนทรัพย์สินหรือเงิน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของก่อนถึงกำหนดตามมาตรา ๖๔ ทวิ ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อทรัพย์สินนั้นไม่จำเป็นต้องใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินนั้นถูกยึด และ

(๒) เมื่อผู้กระทำความผิดหรือผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่า เป็นผู้กระทำความผิดได้ทรัพย์สินนั้นมาจากผู้เป็นเจ้าของ โดยการกระทำความผิดทางอาญา

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ ๑ ทราบเรื่องการคืนรถแบ็คโฮของกลางให้ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่คืนให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อนับแต่วันที่มีการกระทำละเมิดดังกล่าวถึงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องศาล เป็นเวลา ๘๒ วัน และนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้คืนรถแบ็คโฮให้ผู้ฟ้องคดีรับไปแล้ว ในวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ เมื่อนับถัดจากวันฟ้อง คือ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๐ จนถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นเวลา ๔๗๘ วัน เมื่อผู้ฟ้องคดีรับว่าการใช้งานรถแบ็คโฮในหนึ่งเดือน จะต้องหยุดซ่อมบำรุงเดือนละ ๕ วัน คงเหลือวันทำงานในช่วงแรกนับแต่วันทำละเมิดถึงวันฟ้อง เท่ากับ ๖๘ วัน (๘๒-๑๔) ช่วงที่สองนับถัดจากวันฟ้องถึงวันได้รับคืนรถแบ็คโฮ เท่ากับ ๓๙๘ วัน (๔๗๘-๘๐) รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำรถแบ็คโฮไปทำประโยชน์ในการรับจ้าง หรือให้เช่าจำนวน ๔๖๖ วัน (๖๘+๓๙๘) ซึ่งค่าเสียหายส่วนนี้เกิดขึ้นภายหลังการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอในส่วนของการดอกเบี้ยต่อศาลแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายวันละ ๖,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การรับในคำให้การ เพิ่มเติมว่า ค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาทต่อวัน เมื่อพิเคราะห์ตามที่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่ารถแบ็คโฮสามารถทำงานในแต่ละวันจะทำงานได้ประมาณ ๗ ถึง ๘ ชั่วโมง คิดค่าจ้าง ชั่วโมงละ ๑,๖๐๐ บาท ถึง ๑,๘๐๐ บาท ถ้าคิดเป็นรายได้อัตโนมัติในการทำงานวันละ ๗ ชั่วโมง จะได้รับค่าจ้างวันละ ๑๑,๒๐๐ บาท ถึง ๑๒,๖๐๐ บาท เมื่อหักค่าน้ำมันชั่วโมงละประมาณ ๔๐๐ บาท ถึง ๕๐๐ บาท ค่าจ้างคนขับรถ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ คงเหลือรายได้อัตโนมัติประมาณ ๗,๒๘๐ บาท ถึง ๗,๘๔๐ บาทต่อวัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นให้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีวันละ ๑,๐๐๐ บาท จึงชอบและเหมาะสมกับความเสียหายที่ควรจะได้รับแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันกระทำละเมิดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีที่ไม่นำรถแบ็คโฮให้ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำละเมิดนับถัดจาก วันฟ้องคดีอีกจำนวน ๓๙๘,๐๐๐ บาท และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๒/๒๕๕๙)

๙. กรณีอื่นๆ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๒๔

คดีปกครองเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษและการราชทัณฑ์

๑. การพระราชทานอภัยโทษ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การราชทัณฑ์

๒.๑ วินัย

มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่อง พักการลงโทษ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๔๙๖ กำหนดแนวทางการพิจารณาการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดไว้ โดยให้พิจารณาพฤติการณ์ของนักโทษเด็ดขาดในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำว่า หากมีพฤติการณ์ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด ควรได้รับการพักการลงโทษได้ เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษและพักการกักกัน มิได้พิจารณาตามมติของคณะกรรมการพักการลงโทษของเรือนจำกลางขอนแก่นที่เห็นควรพักการลงโทษผู้ฟ้องคดี แต่ได้นำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยไม่นำหลักเกณฑ์ความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดระหว่างถูกคุมขังมาประกอบการพิจารณาพักการลงโทษนั้น กรณีถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การที่กรมราชทัณฑ์มีคำสั่งไม่อนุมัติพักการลงโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำกลางขอนแก่นตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรับโทษต้องขังอยู่ในเรือนจำนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับการลดโทษจำคุกเนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการลดโทษลงจนเหลือโทษจำคุกทั้งหมด ๒๒ ปี ๒ เดือน ๒๐ วัน ทำให้โทษจำคุกที่เหลือของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ที่อาจได้รับพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ต่อมา เรือนจำกลางขอนแก่นได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณา

พักการลงโทษของเรือนจำเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการพักการลงโทษของผู้ต้องขัง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของเรือนจำกลางขอนแก่นได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมควรได้รับการพักการลงโทษ จากนั้นเรือนจำกลางขอนแก่นได้เสนอเรื่องการพิจารณาพักการลงโทษผู้ฟ้องคดีและผู้ต้องขังอื่น ๆ ในเรือนจำกลางขอนแก่นให้กรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษและพักการกักกันของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำผิดรับจำคุกจากผู้อื่นให้ฆ่าผู้ตายโดยใช้ระเบิดแสวงเครื่อง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ตายมาก่อน ซึ่งผลการกระทำผิดดังกล่าว นอกจากผู้ตายจะถึงแก่ความตายแล้วยังมีบุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บอีกกว่า ๑๐ คน เป็นพฤติกรรมที่โหดเหี้ยม ไร้นุชยธรรม ประกอบกับขณะกระทำผิดผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจมีหน้าที่ต้องพิทักษ์ปกป้องสุจริตชนแต่กลับกระทำผิดเสียเอง จึงมีมติไม่อนุมัติพักการลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าว จึงแจ้งผลการพิจารณาไม่พักการลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนยันคำสั่งเดิมและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่อนุมัติพักการลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนำเอาพฤติการณ์การกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีมาเป็นเงื่อนไขในการไม่อนุมัติพักการลงโทษ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายในการปล่อยตัวคุมประพฤติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งอนุมัติเรื่องการพักการลงโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดี และชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความทุกข์ต่อร่างกายและจิตใจ ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสจากการประกอบอาชีพ และค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกจำคุกวันละ ๒๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการปล่อยตัว พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินนับแต่วันที่ฟ้องถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเสร็จ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของเรือนจำกลางขอนแก่นได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมควรได้รับการพักการลงโทษ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพักการลงโทษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์กลับมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพักการลงโทษ โดยเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษและพักการกักกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่นำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษชุดก่อนที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพักการลงโทษในรายชื่อ



ผู้ฟ้องคดี แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำผิดรับจ้างวานจากผู้อื่นให้ฆ่าผู้ตาย โดยใช้ระเบิด แสงเครื่อง ทั้งที่ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ตายมาก่อน ซึ่งผลการกระทำผิดดังกล่าว นอกจากผู้ตายจะถึงแก่ความตายแล้ว ยังมีบุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บอีกกว่า ๑๐ คน เป็นพฤติกรรมที่โหดเหี้ยม ไร้มนุษยธรรม ประกอบกับขณะกระทำผิดผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจ มีหน้าที่ต้องพิทักษ์ปกป้องสุจริตชนแต่กลับกระทำผิดเสียเอง จึงมีมติไม่อนุมัติพักการลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาลักษณะความผิดของผู้ฟ้องคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษผู้ฟ้องคดีแล้ว มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพักการลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยไม่นำหลักเกณฑ์ ความประพฤติของผู้ฟ้องคดีระหว่างถูกคุมขังมาประกอบการพิจารณาพักการลงโทษ ทั้งที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๓๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่อง พักการลงโทษ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้พิจารณาจากพฤติการณ์ในระหว่างที่คุมขังอยู่ในเรือนจำ อันเกี่ยวกับความอดสาหัส ความก้าวหน้าในการศึกษา การทำงาน หรือการทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ และความประพฤติ ซึ่งแสดงให้เห็นกลับนิสัยสันดานเป็นคนดีเป็นที่ไว้วางใจได้ ประกอบกับพิจารณาพฤติการณ์ ก่อนต้องโทษเกี่ยวกับนิสัยความประพฤติทั่ว ๆ ไป ตลอดจนการทำมาหาเลี้ยงชีพและ ข้อเท็จจริงในการทำความผิดอันเป็นเหตุให้ต้องรับโทษอยู่นั้น ตลอดทั้งฐานะของครอบครัว

^๑ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๓๒ นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดสาหัส ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความสะดวกในเรือนจำตามที่อธิบดีกำหนดไว้ในข้อบังคับ

(๒) เลื่อนชั้น

(๓) ตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ

(๔) ลาไม่เกินสัปดาห์ในคราวหนึ่ง โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้ในการเดินทางเข้าด้วย เมื่อมีความจำเป็นเห็นประจักษ์ เกี่ยวด้วยกิจธุระสำคัญหรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไปนอกราชอาณาจักรสยาม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ระยะเวลาที่อนุญาตให้ลานี้มีให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

(๕) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาด ได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

(๖) ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกินห้าวันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

(๗) ในการลดวันต้องโทษตาม (๖) ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมประชาสงเคราะห์ และจิตแพทย์จากกรมการแพทย์ เป็นผู้พิจารณาโดยมติเสียงส่วนมาก

(๘) นักโทษเด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำตามมาตรา ๒๒ ทวิ ให้ได้ลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะนั้นและอาจได้รับรางวัลด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้อุปการะและอาชีพซึ่งมีหลักฐานพอที่จะถือได้ว่า ถ้าได้รับพักการลงโทษไปแล้ว จะดำรงตนอยู่ภายนอกเรือนจำได้เช่นสามัญชนตามปกติ แต่กรณีการพิจารณาพักการลงโทษรายผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ถึงแม้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษและพักการกักกันซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งขึ้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะประเภทของความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษไว้ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ต้องสอดคล้องและอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทเช่นเดียวกัน การที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของคุณลักษณะความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษ โดยมีได้พิจารณามติของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของเรือนจำกลางขอนแก่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติพักการลงโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติพักการลงโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีในการได้รับการปล่อยตัวผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงควรที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหายในส่วนนี้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่ถูกจำคุกในอัตราวันละ ๒๐๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการปล่อยตัว จึงเห็นสมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีวันละ ๒๐๐ บาท และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้พ้นโทษแล้วเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นระยะเวลา ๒๒๑ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรได้รับชดเชยค่าเสียหายจากการที่ถูกจำคุก ๔๔,๒๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว

^{๒-๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย



นับตั้งแต่วันฟ้องถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเสร็จ สำหรับค่าเสียโอกาสในการประกอบอาชีพนั้น โดยที่การพักโทษมิได้หมายความว่าความถึงการคืนอิสรภาพให้โดยสมบูรณ์ดังบุคคลทั่วไป ซึ่งหากผู้ฟ้องซึ่งได้รับการพักโทษกระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนด การพักโทษก็จะสิ้นสุดลง และต้องเข้ารับการจำขังต่อไปจนกว่าจะพ้นกำหนดโทษ ดังนั้น ค่าขอกรณีนี้จึงเป็นการกล่าวอ้าง เหตุการณ์ในอนาคตอันเป็นการคาดหมายล่วงหน้าในสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดี ยังต้องโทษอยู่ดังกล่าวนั้น คำสั่งไม่อนุมัติให้พักการลงโทษก็มิได้มีผลโดยตรงเป็นการทำร้าย ร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายรวมทั้งดอกเบี้ย ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องในส่วนนี้ได้ พิพากษาแก่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี วันละ ๒๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นระยะเวลา ๒๒๑ วัน เป็นเงิน ๔๔,๒๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องคดีถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๕/๒๕๔๘)

บทที่ ๒๕

คดีปกครองเกี่ยวกับองค์วิชาชีพ

๑. องค์วิชาชีพด้านกฎหมาย

๑.๑ สภานายความ

๑.๑.๑ คำสั่งห้ามทำการเป็นทนายความ

ทนายความมีหน้าที่สำคัญในการที่จะต้องรักษาความลับและรักษาประโยชน์ของลูกค้าซึ่งตนได้รู้เรื่องเกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด เนื่องจากลูกค้ามีความไว้วางใจให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่ทนายความ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความจึงต้องไม่กระทำการอันเป็นปรปักษ์กับลูกค้าของตน โดยนำข้อเท็จจริงที่ได้ล่วงรู้มาโดยหน้าที่ของทนายความไปช่วยเหลือลูกค้าอีกฝ่ายหนึ่ง และต้องไม่ใช้ความรู้ทางกฎหมายกระทำการเพื่อประโยชน์ของตนโดยอาศัยความล่วงรู้ข้อเท็จจริงในหน้าที่ของตน แม้การกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เนื่องจากถือเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมหรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๘ ของข้อบังคับสภานายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ อันจะเป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจมีคำสั่งลงโทษทนายความผู้นั้นฐานประพฤติผิดมรรยาททนายความได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นทนายความของนาย จ. โดยนาย จ. ได้กล่าวหาผู้ฟ้องคดีต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความว่า ผู้ฟ้องคดีนำความลับไปแจ้งให้นาง ศ. ภรรยาของนาย จ. ที่แยกกันอยู่ ให้ไปขอายัดที่ดินของนาย จ. ทำให้นาย จ. ขายที่ดินไม่ได้ และต่อมาผู้ฟ้องคดีไปทำการบังคับคดียึดที่ดินดังกล่าวออกขายทอดตลาด ประธานกรรมการมรรยาททนายความจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวนเพื่อเสนอความเห็นกรณีดังกล่าวคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการมรรยาททนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติตนฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีหรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความตามข้อบังคับสภานายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ จึงมีคำสั่งให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความ ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

และคณะกรรมการสภาพนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งยื่นตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งประธานกรรมการมรรยาทนายความได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษแห่งสภาพนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งแก้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนายความ เป็นห้ามผู้ฟ้องคดีทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๒ ปี ตามมาตรา ๕๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อข้อบังคับสภาพนายความ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

วิชาชีพทนายความเป็นวิชาชีพที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี พระราชบัญญัติทนายความฯ จึงบัญญัติให้ทนายความต้องประพฤติตนตามข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมรรยาททนายความฯ ซึ่งข้อ ๑๓^๑ ของข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ทนายความมีหน้าที่สำคัญในการที่จะต้องรักษาความลับและรักษาประโยชน์ของลูกค้าความซึ่งตนเองได้รู้เรื่องเกี่ยวข้องกับคดี เนื่องจากลูกค้าความมีความไว้วางใจให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่ทนายความ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความจึงต้องไม่กระทำการอันเป็นปรปักษ์กับลูกค้าความของตน โดยนำข้อเท็จจริงที่ได้ล่วงรู้มาโดยหน้าที่ของทนายความไปช่วยเหลือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรับเป็นทนายความว่าความให้นาย จ. หลายคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นทนายความให้นาง ศ. ซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย จ. แต่ได้แยกกันอยู่มากกว่า ๑๐ ปี ในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจังหวัดชัยภูมิในคดีหมายเลขแดงที่ ๙๔๙/๒๕๔๐ ระหว่างนาง ศ. โจทก์ กับนาย จ. จำเลยที่ ๑ และบริษัท บ. จำเลยที่ ๒ ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษายกฟ้องแย้งของจำเลยที่ ๒ เป็นผลให้นาง ศ. ไม่ต้องถูกบังคับชำระหนี้จำนวน ๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ นาย จ. ไม่มีเงินค่าธรรมเนียมไปวางศาลในคดีเรื่องอื่น จึงให้ผู้ฟ้องคดีไปกู้ยืมเงินจากบุคคลภายนอกจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท โดยมอบโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๒๘๔ และน.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๕ ตำบลน้ำซุน อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ หลังจากนั้น นาย จ. ต้องการแบ่งขายที่ดินดังกล่าว จึงมอบเงินให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระหนี้เงินกู้เพื่อรับโฉนดที่ดินและน.ส. ๓ ก. ดังกล่าวคืน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้

^๑ ข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๑๓ ได้รับปรึกษาหารือ หรือได้รู้เรื่องกรณีแห่งคดีใดโดยหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายหนึ่ง แล้วภายหลังไปรับเป็นทนายความหรือใช้ความรู้ที่ได้มานั้นช่วยเหลือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นปรปักษ์อยู่ในกรณีเดียวกัน



โดยแจ้งว่าที่ดินเป็นสินสมรส จะขายไม่ได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องดูแลผลประโยชน์ของนาง ศ. ด้วย นาย จ. ไม่พอใจจึงถอนผู้ฟ้องคดีจากการเป็นทนายความทุกคดี และให้ทนายความมีหนังสือ ทวงถาม ผู้ฟ้องคดีจึงยอมรับเงินชำระหนี้และคืนโฉนดที่ดินพร้อม น.ส. ๓ ก. ให้นาย จ. แต่เมื่อนาย จ. จะไปโอนที่ดินให้ผู้ซื้อ ปรากฏว่านาง ศ. ได้ไปขออายัดที่ดินดังกล่าวก่อนที่ผู้ฟ้องคดี จะคืนโฉนดที่ดินและ น.ส. ๓ ก. ให้นาย จ. เพียงไม่กี่วัน ในกรณีเช่นนี้ เห็นว่า แม้นาง ศ. จะเป็น ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย จ. ย่อมรู้ว่านาย จ. มีทรัพย์สินใดบ้าง แต่เมื่อทั้งสองฝ่าย ได้แยกกันอยู่เป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่ละฝ่ายจึงไม่อาจรู้ได้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะกระทำการสิ่งใด ในเรื่องใด เมื่อเวลาใดได้ ดังนั้น การที่นาง ศ. ได้มีคำขอให้อายัดที่ดินมีโฉนดและที่ดิน น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นสินสมรสของตนและนาย จ. ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำโฉนดที่ดินและหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไปคืนให้นาย จ. เพียงไม่กี่วัน พฤติการณ์ย่อมเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงจากนาย จ. ลูกความของตนว่า นาย จ. จะนำที่ดินดังกล่าวไปขาย และนำข้อเท็จจริงดังกล่าวไปช่วยเหลือ นาง ศ. ซึ่งเป็นลูกความของตนในอีกคดีหนึ่ง นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเรียกค่าจ้าง ว่าความในคดีหมายเลขแดงที่ ๙๔๙/๒๕๔๐ ของศาลจังหวัดชัยบุรี จำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่นาง ศ. ค้างชำระแก่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาตามสัญญา ประนีประนอมยอมความของคู่กรณี โดยนาง ศ. ตกลงยินยอมชำระหนี้ตามที่ฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่นาง ศ. ผิดนัดไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำเจ้าพนักงานบังคับคดี ดำเนินการยึดที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๔๕๘ และเลขที่ ๔๙๒๘๔ ตำบลน้ำซุน อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งมีชื่อนาย จ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียว โดยผู้ฟ้องคดีอ้างต่อศาลว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นสินสมรสซึ่งนาง ศ. ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย จ. มีกรรมสิทธิ์ รวมอยู่ด้วยทั้งหมด เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้ยึดที่ดินดังกล่าวตามหมายบังคับคดีของศาลจังหวัด นนทบุรี แม้การดำเนินการดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีรับเป็นทนายความ ให้กับนาย จ. และนาง ศ. พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเข้าใจได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความรู้ทางกฎหมาย กระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยอาศัยความล่วงรู้ข้อเท็จจริงในฐานะทนายความของ ลูกความ ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรม ทำให้ศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความ เสื่อมเสียตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๘^๒ ของข้อบังคับสหภาพทนายความว่าด้วยมารยาททนายความฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแก้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียน

^๒ ข้อบังคับสหภาพทนายความว่าด้วยมารยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๑๘ ประกอบอาชีพ ดำเนินธุรกิจ หรือประพฤติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสีย ต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความ

ทนายความ เป็นห้ามผู้ฟ้องคดีกระทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๒ ปี ตามมาตรา ๕๒ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๙/๒๕๕๘)

การเป็น “ผู้ได้รับความเสียหาย” ที่จะกล่าวหาทนายความว่าประพฤติดมรรยาททนายความตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น มีความหมายเพียงว่าเป็นบุคคลที่อ้างว่าได้รับความเสียหายโดยพฤติการณ์จากการกระทำของทนายความที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติดมรรยาททนายความเท่านั้น ส่วนการที่บุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้เสียหายจริงหรือไม่ และทนายความผู้ถูกกล่าวหาจะประพฤติดมรรยาททนายความหรือไม่ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการมรรยาททนายความต้องได้สวนหาความจริง การเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้จึงหาจำต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยดังเช่นการเป็น “ผู้เสียหาย” ในคดีอาญาไม่

การยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหาคดีมรรยาททนายความจะต้องยื่นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความหรือในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการมรรยาททนายความก่อนที่คณะกรรมการมรรยาททนายความจะพิจารณาเสร็จสิ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ การที่ผู้กล่าวหายื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหาในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ จึงเป็นการยื่นคำร้องโดยไม่ชอบ คณะกรรมการมรรยาททนายความจึงชอบที่จะไม่รับคำร้องขอถอนคำกล่าวหาไว้พิจารณาได้

การที่ผู้กล่าวหาได้ว่าจ้างให้ทนายความผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินตามเช็ค และทนายความได้รับเงินค่าธรรมเนียมศาลกับค่าใช้จ่ายไปแล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีจนคดีขาดอายุความ ถือเป็นภาระใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความของตน อันอาจ

^๓ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๒ โทษผิดมรรยาททนายความมี ๓ สถาน คือ

(๑) ภาคทัณฑ์

(๒) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ

(๓) ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

ในกรณีประพฤติดมรรยาททนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ หรือมาตรา ๖๘ แล้วแต่กรณี เห็นว่ามีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยกล่าวงดโทษ หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้



ทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของลูกความ และเป็นการฉ้อโกง ยักยอก ทุจริตสินลูกความ ครอบครอง หรือหน่วงเหนี่ยวเงินหรือทรัพย์สินของลูกความที่ตนได้รับมาโดยหน้าที่ไว้ โดยไม่ชอบและไม่สุจริตเป็นเวลานาน โดยมีได้รับความยินยอมจากลูกความ และโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นการประพฤติผิดมรรยาททนายความ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ ประกอบกับข้อ ๔ ข้อ ๑๒ (๒) และข้อ ๑๕ ของข้อบังคับ สภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ การมีคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวหา ทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๓ ปี จึงชอบแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ถูกนาง น. กล่าวหา ร้องเรียนต่อประธานกรรมการ มรรยาททนายความว่า ได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินตามเช็ค โดยผู้ฟ้องคดีคิดเงินค่าธรรมเนียมศาลกับค่าใช้จ่ายจำนวน ๕๑,๘๑๒ บาท ซึ่งนาง น. ได้โอนเงิน ให้แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีแพ่งให้ ทำให้คดีขาดอายุความ และผู้ฟ้องคดี ไม่รับผิดชอบในความเสียหาย คณะกรรมการมรรยาททนายความพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำ ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความ ของตน อันอาจทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของลูกความ และเป็นการฉ้อโกง ยักยอก หรือทุจริต สินลูกความ หรือครอบครอง หรือหน่วงเหนี่ยวเงินหรือทรัพย์สินของลูกความที่ตนได้รับมาโดยหน้าที่ อันเกี่ยวข้อไว้นานเกินกว่าเหตุโดยมิได้รับความยินยอมจากลูกความ อันเป็นการประพฤติผิด มรรยาททนายความ จึงมีคำสั่งห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๓ ปี ซึ่งคณะกรรมการ สภาทนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว มีมติยืนตามคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการ มรรยาททนายความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีกับนาง น. ได้เจรจาตกลงประนีประนอมยอมความที่สถานีตำรวจ นาง น. จึงยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหา ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่คณะกรรมการมรรยาททนายความไม่รับคำร้องขอถอนคำกล่าวหา ไว้พิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำวินิจฉัยยืนตาม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้บทบัญญัติมาตรา ๖๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ จะมีได้บัญญัตินิยามของคำว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ และการกำหนดให้สหภาพทนายความมีคณะกรรมการมรรยาททนายความแล้วเห็นว่า เพื่อให้สหภาพทนายความมีอำนาจในการควบคุมมรรยาทของทนายความ ทั้งนี้ เนื่องจากวิชาชีพทนายความมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับกระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึงของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทนายความจึงต้องยึดมั่นจริยธรรมในวิชาชีพทนายความ ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นทนายความที่ดี และการดำรงตนในสังคมของทนายความที่ดี และเมื่อพิจารณา ข้อ ๔^๕ ข้อ ๑๐^๖ ข้อ ๑๒^๗ และข้อ ๑๕^๘ ของข้อบังคับสหภาพทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมประพฤติของทนายความให้อยู่ภายใต้กรอบจริยธรรมเดียวกัน กอปรกับโทษของการผิดมรรยาททนายความมีเพียงสามสถาน คือ (๑) ภาคทัณฑ์

^๔ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๔ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือทนายความมีสิทธิกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ

สิทธิกล่าวหาทนายความตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหาแจ้งเรื่องการประพฤติผิดมรรยาททนายความ และเมื่อรัฐผู้ประพฤติผิด แต่ต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประพฤติผิดมรรยาททนายความ

การถอนคำกล่าวหาที่ได้ยื่นตามวรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้คดีมรรยาททนายความระงับก็ต่อเมื่อคณะกรรมการมรรยาททนายความมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการมรรยาททนายความที่มาประชุม อนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาได้

^{๕-๘} ข้อบังคับสหภาพทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อ ๔ ทนายความผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งดังจะกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่าทนายความผู้นั้นประพฤติผิดมรรยาททนายความ

ข้อ ๑๐ ใช้อุบายอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวต่อไปนี้ เพื่อจูงใจให้ผู้ใดมอบคดีให้ว่าต่าง หรือแก้ต่าง

(๑) หลอกลวงให้เขาหลงว่าคดีนั้นจะชนะ เมื่อตนรู้สึกแก้ใจว่าจะแพ้

(๒) อวดอ้างว่าตนมีความรู้ยิ่งกว่าทนายความอื่น

(๓) อวดอ้างว่าเกี่ยวเป็นสมัครพรรคพวกรู้จักคุ้นเคยกับผู้ใดอันกระทำให้เขาหลงว่าตนสามารถจะทำให้เขาได้รับผลประโยชน์พิเศษนอกจากทางว่าความ หรือหลอกลวงว่าจะชักนำจูงใจให้ผู้นั้นช่วยเหลือคดีในทางใด ๆ ได้ หรือแอบอ้างชู้ว่าถ้าไม่ให้ตนว่าคดีนั้นแล้วจะหาหนทางให้ผู้นั้นกระทำให้คดีของเขาเป็นแพ้

ข้อ ๑๒ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวต่อไปนี้ อันอาจทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของลูกความ

(๑) จงใจขาดนัด หรือทอดทิ้งคดี

(๒) จงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความของตน หรือปิดบังข้อความที่ควรแจ้งให้ลูกความทราบ

ข้อ ๑๕ กระทำการใดอันเป็นการฉ้อโกง ยักยอก หรือระบัดสินลูกความ หรือครอบครอง หรือหน่วงเหนี่ยวเงินหรือทรัพย์สินของลูกความที่ตนได้รับมาโดยหน้าที่อันเกี่ยวข้องไว้นานเกินกว่าเหตุ โดยมีได้รับความยินยอมจากลูกความ เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควร



(๒) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ (๓) ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ แม้จะกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่ไม่ถึงขนาดมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพ ในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ดังเช่น โทษทางอาญาดังนั้น การเป็น “ผู้ได้รับความเสียหาย” ตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ จึงมีความหมายเพียงว่าเป็นบุคคลที่อ้างว่าได้รับความเสียหายโดยพัตินัยจากการกระทำของทนายความที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความเท่านั้น ส่วนการที่บุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้เสียหายจริงหรือไม่ และทนายความผู้ถูกกล่าวหาจะประพฤติผิดมรรยาททนายความหรือไม่ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการมรรยาททนายความต้องไต่สวนหาความจริง การเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้จึงหาจำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยดังเช่นการเป็น “ผู้เสียหาย” ในคดีอาญาไม่ นอกจากนี้ สิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายในการจะกล่าวหาทนายความว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็เป็นคนละส่วนกับการแจ้งข้อกล่าวหาของศาล พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวนว่า ทนายความผู้ใดประพฤติผิดมรรยาททนายความตามมาตรา ๖๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง น. ผู้กล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ เป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีตกลงรับจะดำเนินการฟ้องคดีให้แล้วมิได้ดำเนินการจนคดีขาดอายุความ เป็นเหตุให้นาง น. ไม่สามารถฟ้องเรียกเงินตามเช็คได้ นาง น. จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายที่มีสิทธิกล่าวหาผู้ฟ้องคดีต่อสภาทนายความได้ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีอำนาจดำเนินการสอบสวน วินิจฉัย และมีคำสั่งในคดีมรรยาททนายความกับผู้ฟ้องคดีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการที่นาง น. ได้ยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ ประกอบข้อ ๔๕^{๑๐} ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ เห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้อำนาจการพิจารณาอนุญาตให้ผู้กล่าวหา

^๙ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๕ เมื่อได้รับคำกล่าวหาตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง หรือเมื่อได้รับแจ้งจากศาล พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือเมื่อปรากฏแก่คณะกรรมการมรรยาททนายความว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการสอบสวนมรรยาททนายความผู้ใด ให้คณะกรรมการมรรยาททนายความแต่งตั้งทนายความไม่น้อยกว่าสามคนเป็นคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวน เพื่อการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนได้

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้เสนอเรื่องต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความเพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๖ ต่อไป

^{๑๐} ข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๔๕ ในกรณีที่ผู้กล่าวหาได้ยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหา ให้คณะกรรมการมรรยาททนายความพิจารณาคำร้องขอถอนคำกล่าวหาเสียก่อนว่าจะอนุญาตหรือไม่



ถอนคำกล่าวหาเป็นของคณะกรรมการมรรยาททนายความโดยเฉพาะ และถือเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการมรรยาททนายความที่จะพิจารณาว่ากรณีนั้น ๆ สมควรจะอนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการควบคุมมรรยาทของทนายความอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งสภาทนายความ ดังนั้น การยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหาจะต้องยื่นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความหรือในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการมรรยาททนายความ ก่อนที่คณะกรรมการมรรยาททนายความจะพิจารณาเสร็จสิ้น เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง น. ยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหาในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการยื่นคำร้องขอถอนคำกล่าวหาคดีมรรยาททนายความที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติทนายความฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับคำร้องขอถอนคำกล่าวหาของนาง น. ไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

สำหรับประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการอันถือได้ว่าเป็นการประพฤติดมรรยาททนายความหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในคดีนี้แล้วข้อเท็จจริงรับฟังได้สอดคล้องกันตรงกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมรรยาททนายความ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า นาง น. ผู้กล่าวหาได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินตามเช็คและผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าธรรมเนียมศาลกับค่าใช้จ่ายจำนวน ๕๑,๘๑๒ บาท แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีแพ่งให้นาง น. เป็นผลให้คดีแพ่งในมูลหนี้ตามเช็คพิพาทขาดอายุความ นาง น. ได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่อาจดำเนินการฟ้องคดีเพื่อให้มีการชำระเงินตามเช็คพิพาทได้อีกต่อไป และผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองหรือหน่วงเหนี่ยวเงินค่าธรรมเนียมศาลกับค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีจำนวน ๕๑,๘๑๒ บาท ไว้เป็นเวลานาน จนกระทั่งนาง น. ทราบเรื่องและผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งให้ตามที่ตกลงกันเป็นผลให้คดีขาดอายุความ นาง น. จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงและตกลงกัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้โอนเงินคืนให้นาง น. จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา นาง น. ได้ร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีในข้อหายักยอก ผู้ฟ้องคดีจึงโอนเงินส่วนที่เหลือคืนให้นาง น. อีกจำนวน ๔๒,๐๐๐ บาท เห็นได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความของตน อันอาจทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของลูกความ และเป็นการฉ้อโกง ยักยอก ตระบัดสินลูกความ ครอบครองหรือหน่วงเหนี่ยวเงินหรือทรัพย์สินของลูกความที่ตนได้รับมาโดยหน้าที่ไว้โดยไม่ชอบและไม่สุจริตเป็นเวลานานโดยมิได้รับความยินยอมจากลูกความและโดยไม่มีเหตุอันสมควร



อันเป็นการประพฤติผิดมรรยาทนายความตามมาตรา ๕๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ ประกอบข้อ ๔ ข้อ ๑๒ (๒) และข้อ ๑๕ ของข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยมรรยาทนายความฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษห้ามผู้ฟ้องคดีทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๓ ปี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๘๕/๒๕๕๘)

การที่ลูกความจะถอนทนายความของตน หรือการที่ทนายความจะถอนตนเองจากการเป็นทนายความ จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเสียก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกความได้ยื่นคำร้องขอถอนผู้ฟ้องคดีจากการเป็นทนายความต่อศาล หรือผู้ฟ้องคดีได้มีคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนตนจากการเป็นทนายความ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียังเป็นทนายความในคดีดังกล่าวอยู่ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปศาลในวันกำหนดนัดพิจารณาโดยอ้างแต่เพียงว่า ลูกความไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความต่อไป จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีจงใจขาดนัดหรือทอดทิ้งคดี และจงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความของตน อันอาจทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของลูกความ และเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) ของข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ การที่สภาพทนายความมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๑ ปี และการที่สภานายกพิเศษแห่งสภาพทนายความมีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งชี้ขาดของสภาพทนายความ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ลูกนางสาว ย. ยื่นคำกล่าวหาต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความว่า นางสาว ย. ได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความเพื่อความในคดีที่นางสาว ย. ถูกฟ้องเป็นจำเลย โดยติดต่อกันผ่านทางนาย พ. ซึ่งเป็นสามีของน้องสาวของนางสาว ย. แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้มอบเอกสารใด ๆ ให้แก่นางสาว ย. เลย จนถึงวันที่ศาลนัด

^{๑๑} พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙

มาตรา ๕๑ ทนายความต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ การกำหนดมรรยาททนายความให้สภาพทนายความตราเป็นข้อบังคับ

ทนายความผู้ได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่สภาพทนายความตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าทนายความผู้นั้นประพฤติผิดมรรยาททนายความ



สืบพยานโจทก์ ในวันนั้นฝ่ายโจทก์ได้ตกลงที่จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กับฝ่ายจำเลย แต่จำเลยและผู้ฟ้องคดีทนายความของจำเลยไม่ได้ไปศาล จึงไม่สามารถ ทำสัญญาประนีประนอมยอมความได้ ถ้าผู้ฟ้องคดีไปศาลในวันนั้น ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจ ทำสัญญาประนีประนอมยอมความแทนจำเลยซึ่งจะทำให้คดีสิ้นสุดได้ นางสาว ย. จึงกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดมรรยาททนายความ ต่อมา ประธานกรรมการมรรยาททนายความ ได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน รวมทั้งความเห็น ของคณะกรรมการมรรยาททนายความ แล้วมีคำสั่งให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยห้ามทำการเป็นทนายความ มีกำหนด ๖ เดือน ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และได้เสนอเรื่องต่อสภานายกความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติให้ แก่คำสั่งลงโทษ โดยแก้เป็นลงโทษห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษแห่งสภานายกความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีทราบจากนาย พ. ว่า นางสาว ย. ไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความต่อไป จึงไม่เดินทางไปศาลในวันศาลนัด เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เป็นทนายความตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ย่อมมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลมาเป็นเวลานาน และย่อมจะต้องทราบถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับการที่ลูกความ จะถอนทนายความหรือการถอนตนเองจากการเป็นทนายความว่ามีขั้นตอนการดำเนินการ อย่างไร ประกอบกับในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากนาย พ. ว่า นางสาว ย. มีความประสงค์จะถอนผู้ฟ้องคดีจากการเป็นทนายความ นั้น ผู้ฟ้องคดี ก็ได้รับทราบถึงปัญหาภายในครอบครัวของนาย พ. กับภรรยาซึ่งเป็นน้องสาวของนางสาว ย. ผู้ร้อง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อติดต่อสื่อสารระหว่างนาย พ. กับนางสาว ย. ได้ ผู้ฟ้องคดี ในฐานะทนายความของนางสาว ย. ควรที่จะติดต่อกับนางสาว ย. โดยตรง เพื่ออธิบายขั้นตอน และผลกระทบจากการถอนทนายความในขณะนั้น และสอบถามนางสาว ย. ว่า จะสามารถ จัดหาทนายความคนใหม่มาทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีอาจดำเนินการ



ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนตนจากการเป็นทนายความตามมาตรา ๖๕^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องรอคำสั่งศาลอนุญาตให้ถอนตัวจากการเป็นทนายความเสียก่อน โดยไม่อาจถอนตัวจากการเป็นทนายความโดยผลการได้ การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ฝากคำร้องขอถอนทนายความให้นาย พ. นำไปให้นางสาว ย. ลงชื่อ และนำไปยื่นต่อศาลด้วยตนเอง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ติดตามเรื่องต่อไปอีก ย่อมเป็นการ ขาดความระมัดระวังและความรับผิดชอบที่ทนายความจักต้องมีในระดับที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป อันจะเป็นการรักษาประโยชน์ของลูกความ และเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีชื่อเป็นทนายความของนางสาว ย. ตามใบแต่งตั้งทนายความซึ่งอยู่ในสำนวนของศาล โดยที่นางสาว ย. ยังมีได้มีคำร้องขอถอนผู้ฟ้องคดีจากการเป็นทนายความของตนต่อศาล หรือ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนตนจากการเป็นทนายความของนางสาว ย. ตามมาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียังเป็น ทนายความของนางสาว ย. ในคดีดังกล่าวอยู่ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปศาลตามกำหนดวันนัดพิจารณา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจขาดนัดหรือทอดทิ้งคดี และจงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่ การดำเนินคดีแห่งลูกความของตน อันอาจทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของนางสาว ย. และเป็นการ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) ของข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมารยาท ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยห้ามทำการ เป็นทนายความมีกำหนด ๑ ปี และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยื่นตามคำสั่งชี้ขาดของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๖๓/๒๕๕๙)

๑.๑.๒ คำสั่งลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

การที่ทนายความได้ตกลงรับว่าความ โดยรับเงินค่าจ้างจากลูกความ เพื่อดำเนินการยื่นอุทธรณ์ในคดีลักทรัพย์และแก้ต่างในคดียาเสพติด แต่กลับมิได้ ยื่นอุทธรณ์ในคดีลักทรัพย์ และไม่ไปศาลในวันนัดพิจารณาคดีในคดียาเสพติด พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าจงใจขาดนัด หรือทอดทิ้งคดี จงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำ

^{๑๒} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๖๕ ทนายความที่ตัวความได้แต่งตั้งให้เป็นทนายในคดีจะมีคำขอต่อศาลให้สั่งถอนตนจากการตั้งแต่นั้นก็ได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลว่าทนายความผู้นั้นได้แจ้งให้ตัวความทราบแล้ว เว้นแต่จะหาตัวความไม่พบ

เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอแล้ว ให้ศาลส่งคำสั่งนั้นให้ตัวความทราบโดยเร็วโดยวิธีส่งหมายธรรมดา หรือโดยวิธีอื่นแทน แล้วแต่จะเห็นสมควร



อันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความของตน หรือปิดบังข้อความที่ควรแจ้งให้ ลูกความทราบ และประพฤตินั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีหรือเป็นการเสื่อมเสีย ต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความ อันเป็นการประพฤติดมรรยาททนายความ ตามข้อ ๑๒ (๑) (๒) และข้อ ๑๘ ของข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙

การพิจารณาลงโทษทนายความกรณีประพฤติดมรรยาททนายความ ในสถานใดนั้น เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสภาทนายความที่จะพิจารณาตามพฤติการณ์ และลักษณะแห่งการกระทำผิด โดยไม่ผูกพันที่จะต้องมีคำสั่งตามที่คณะกรรมการ สอบสวนเสนอ ดังนั้น การที่คณะกรรมการสภาทนายความพิจารณาพฤติการณ์ ของทนายความผู้ถูกกล่าวหาแล้วมีคำสั่งให้ลบชื่อผู้ถูกกล่าวหาออกจากทะเบียน ทนายความ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ถูกนาย ส. กล่าวหาร้องเรียนต่อประธานกรรมการ มรรยาททนายความว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติดมรรยาททนายความ กรณีนาย ส. ได้ตกลงว่าจ้างให้ ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นอุทธรณ์ให้แก่บุตรชายของนาย ส. ที่ถูกศาลพิพากษาจำคุกในคดีลักทรัพย์ และให้แก้ต่างในคดียาเสพติด โดยผู้ฟ้องคดีได้คิดค่าดำเนินการอุทธรณ์เป็นเงิน ๗,๐๐๐ บาท ส่วนคดียาเสพติดจะช่วยวิ่งเต้นกับเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเรียกเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในการเปลี่ยนสำนวนคดี และค่าทนายความเป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท โดยนาย ส. ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ยื่นอุทธรณ์ในคดีลักทรัพย์ และเมื่อถึงกำหนดวันนัดพิจารณาคดีในคดียาเสพติด ผู้ฟ้องคดี และทนายความที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้ดำเนินการแทนมิได้ไปศาลในวันนัดพิจารณา โดยอ้างว่าไปติดศาล และจะคืนเงินค่าทนายความให้ ส่วนเงินที่ใช้วิ่งเต้นคดีได้จ่ายให้แก่ตำรวจ ไปหมดแล้ว เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้ว มีความเห็นเสนอคณะกรรมการ มรรยาททนายความว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) ของข้อบังคับ สภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ แต่มีเหตุบรรเทาโทษ จึงเห็นควร ลงโทษห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๒ เดือน แต่คณะกรรมการมรรยาททนายความเห็นว่า การที่มารดาของผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท คืนให้แก่นาย ส. มิใช่เหตุบรรเทาโทษ จึงมีคำสั่งให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ต่อมา คณะกรรมการสภาทนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓)



มีมติยืนตามคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาทนายความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อสภานายกพิเศษแห่งสภานายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้ว มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังว่า นาย ส. ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ให้แก่บุตรชายของนาย ส. รวม ๒ คดี คือ ยื่นอุทธรณ์ในคดีที่ถูกศาลพิพากษาจำคุกในคดีลักทรัพย์ และแก้ต่างในคดียาเสพติด โดยได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างในการดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ในคดีลักทรัพย์ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ถือได้ว่าจงใจ ขาดนัด หรือทอดทิ้งคดี จงใจละเว้นหน้าที่ที่ควรกระทำอันเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแห่งลูกความ ของตนหรือปิดบังข้อความที่ควรแจ้งให้ลูกความทราบและประพฤตินั้นเป็นการฝ่าฝืน ต่อศีลธรรมอันดีหรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความ อันเป็น การประพฤติผิดมรรยาทนายความตามข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) และข้อ ๑๘ ของข้อบังคับ สภานายความว่าด้วยมรรยาทนายความฯ และการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีกรณีประพฤติผิด มรรยาทนายความในสถานใดนั้น เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะพิจารณาตามพฤติการณ์ หรือลักษณะแห่งการกระทำผิด โดยไม่ผูกพันที่จะต้องมีการสั่งตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอ เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเป็นเพียงข้อเสนอหรือคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ ผู้ทำการสอบสวนเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษมีดุลพินิจที่จะสั่งลงโทษ ตามที่เห็นสมควรต่อไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความอย่างร้ายแรง จึงมีมติยืนตามคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาทนายความที่ให้ลงโทษลบชื่อผู้ฟ้องคดี ออกจากทะเบียนทนายความ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจาก ทะเบียนทนายความ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๖๔/๒๕๕๙)

๑.๑.๓ คำสั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ ๒๐ ของข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาท ทนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดถึงวิธีการส่งคำคู่ความหรือ



การแจ้งคำสั่งใด ๆ ให้กับผู้ที่ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในการส่งคำคู่ความหรือแจ้งคำสั่งใด ๆ ให้กับผู้ที่ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติทนายความฯ จึงต้องบังคับตามข้อ ๒๐ ของข้อบังคับสภาทนายความดังกล่าว

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คดีมรรยาททนายความ คือ สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ ตามข้อ ๕๒ ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความฯ ดังนั้น การที่ประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาเพื่อส่งคำอุทธรณ์ให้สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความได้พิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นเพียงการตรวจคำอุทธรณ์ก่อนส่งให้ผู้มีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น หากเป็นการผูกพันให้สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความจำต้องวินิจฉัยเฉพาะเนื้อหาของอุทธรณ์แต่เพียงประการเดียวไม่ด้วยเหตุนี้ การที่สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความพิจารณารณดังกล่าวแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการมรรยาททนายความโดยประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งชี้ขาดให้ลบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความ ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และสภาทนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยคณะกรรมการสภาทนายความมีมติยื่นตามคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาททนายความ จากนั้นประธานกรรมการมรรยาททนายความ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีที่แจ้งไว้กับนายทะเบียนทนายความ ปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับว่า นาย ธ. บิดาของผู้ฟ้องคดี ได้รับไว้แทนเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ต่อสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งประธานกรรมการมรรยาททนายความได้บันทึกเสนอความเห็นในหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ ต่อมา เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม



มีหนังสือถึงประธานกรรมการมรยาททนายความ แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา และวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและวินิจฉัย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ประธานกรรมการมรยาททนายความมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งมติของคณะกรรมการสภาทนายความที่ยื่นตามคำสั่งชี้ขาด ของคณะกรรมการมรยาททนายความลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ พร้อมส่งสำเนาคำสั่งชี้ขาดความเห็น ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปตามที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏ หลักฐานการรับโดยมีผู้รับแทนชื่อ นาย ช. เกี่ยวพันกับผู้รับโดยเป็นบิดา รับไว้ในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ นั้น เมื่อที่อยู่ดังกล่าวเป็นที่อยู่ที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้กับนายทะเบียนทนายความ และไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ ประกอบกับในการดำเนินการแก้ไขข้อกล่าวหา ตามคำแก้ไขข้อกล่าวหา คำแก้ไขข้อกล่าวหาเพิ่ม และคำชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหาเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดี ต่างก็ระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไว้ตรงกันกับที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้กับนายทะเบียนทนายความ ดังนั้น การที่ประธานกรรมการมรยาททนายความแจ้งคำสั่งชี้ขาดความเห็นของคณะกรรมการ สภาทนายความทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อยู่ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการตามข้อ ๒๐^{๑๓} ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดถึงวิธีการส่งคำคู่ความ หรือการแจ้งคำสั่งใด ๆ ให้กับผู้ที่ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติทนายความฯ และมีหลักเกณฑ์

^{๑๓} ข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๒๐ การส่งสำเนาคำกล่าวหา หรือการแจ้งใด ๆ ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งส่งไปยังสำนักงาน หรือภูมิลำเนา ของผู้ถูกกล่าวหาที่จดแจ้งไว้ต่อนายทะเบียนทนายความโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือโดยเจ้าหน้าที่ ของสภาทนายความให้ถือว่าเป็นการส่งโดยชอบแล้ว

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่ได้รับสำเนาคำกล่าวหาหรือการแจ้งใด ๆ และคณะกรรมการ สอบสวนได้ตรวจสอบภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาจากหน่วยงานราชการแล้วปรากฏว่า ภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาได้เปลี่ยนแปลง ไปจากที่ได้จดแจ้งไว้ต่อนายทะเบียนทนายความ ให้ส่งสำเนาคำกล่าวหา หรือการแจ้งใด ๆ ให้แก่ ผู้ถูกกล่าวหา ณ ภูมิลำเนา ที่ตรวจสอบได้ดังกล่าว

ในกรณีที่ตรวจสอบจากหน่วยงานราชการแล้ว ไม่พบภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหา ให้ประกาศแจ้งคำกล่าวหา หรือการแจ้งใด ๆ ณ สภาทนายความ หรือ ณ ที่ทำการสภาทนายความประจำจังหวัดที่ผู้ถูกกล่าวหาจดแจ้งไว้ต่อนายทะเบียน ทนายความ



ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และเมื่อหลักฐานตามใบตอบรับระบุว่าผู้รับแทนชื่อ นาย ธ. ซึ่งเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดี ได้รับสิ่งของตามที่แจ้งไว้เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการสภาพนายความโดยชอบแล้วเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ และหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาทนายความภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ คือ ภายในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๓ แต่เนื่องจากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการ ระยะเวลาครบกำหนดยื่นอุทธรณ์จึงสิ้นสุดในวันทำการวันแรกหลังจากวันหยุดนั้น คือ ในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการสภาพนายความ ต่อประธานกรรมการมรรยาทนายความเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประธานกรรมการมรรยาทนายความชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ และแม้ประธานกรรมการมรรยาทนายความจะมีความเห็นว่าเป็นประโยชน์แห่งความยุติธรรมสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเพื่อส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาวินิจฉัยก็ตาม การกระทำของประธานกรรมการมรรยาทนายความเป็นเพียงการตรวจคำอุทธรณ์ตามข้อ ๕๕^{๑๕} ของข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาทนายความฯ ก่อนส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามข้อ ๕๒^{๑๖} ของข้อบังคับ

^{๑๔} พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๘ ทนายความซึ่งถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๕๒ อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งในกรณีเช่นนี้ให้สภานายกพิเศษทำการพิจารณาและมีคำสั่ง และให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการมีคำสั่งของสภานายกพิเศษโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕-๑๖} ข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๕๒ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษแห่งสภาพนายความภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ข้อ ๕๕ ให้ประธานกรรมการมรรยาทนายความพิจารณาคำอุทธรณ์ หากเห็นว่า มีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจ ฟุ่มเฟือย เสียสติ ไม่สุภาพ หรือบกพร่อง มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นอุทธรณ์ฉบับใหม่หรือแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือประธานกรรมการมรรยาทนายความเห็นว่าอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์หากมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งคำสั่งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้รวบรวมถ้อยคำสำนวนส่งสภานายกพิเศษแห่งสภาพนายความพิจารณาต่อไป



สภาพนายความฉบับเดียวกันเท่านั้น กรณีดังกล่าวหาเป็นการผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำต้องวินิจฉัยเฉพาะเนื้อหาของอุทธรณ์แต่เพียงประการเดียวไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและวินิจฉัย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๘/๒๕๕๙)

การที่ประธานกรรมการมรรยาททนายความแจ้งคำสั่งลงโทษในคดีมรรยาททนายความโดยส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาโดยทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับนั้น เมื่อภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหา มีลักษณะเป็นอาคารชุด ซึ่งมีหลายอาคารโดยแต่ละอาคารต่างก็จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดแยกจากกัน และมีจุดรับจดหมายของอาคารแต่ละแห่งแยกจากกัน แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของอาคารใดไม่อยู่ เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์จะนำจดหมายมาฝากไว้กับเจ้าหน้าที่รับจดหมายของอีกอาคารหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของอาคารใกล้เคียงกับอาคารที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งที่อยู่ไว้ ลงลายมือชื่อรับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว จึงไม่อาจฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว ตามข้อ ๒๐ ของข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่สภานายกพิเศษแห่งสภาพนายความมีคำสั่งไม่รับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยเหตุว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นทนายความ ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรรยาททนายความ ต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ โดยคณะกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนด ๓ ปี ตามมาตรา ๕๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และต่อมา คณะกรรมการสภาพนายความ ได้มีมติยืนตามคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาททนายความ จากนั้น นายทะเบียนของสภาพนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งคำสั่งชี้ขาดตามมติของคณะกรรมการสภาพนายความให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยแจ้งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังบ้านเลขที่ ๕/๘ อาคาร ซี ๓ เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ปราบกฐีชื่อนาง น. พนักงานอาคารซี ๒ เป็นผู้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการสภาพนายความต่อสภานายกพิเศษแห่งสภาพนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์



ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า เป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติทนายความฯ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานกรรมการมรรยาททนายความได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แจ้งคำสั่งชี้ขาดตามมติของคณะกรรมการสภาทนายความให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยส่งไปยังบ้านเลขที่ ๕/๘ อาคาร ซี ๓ เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยหลักฐานใบตอบรับของไปรษณีย์ระบุว่า นางสาว น. เจ้าหน้าที่อาคาร ซี ๒ ได้ลงลายมือชื่อรับเอกสารไว้ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามการให้ถ้อยคำของนาง ฐ. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดป๊อปูล่าคอนโดมิเนียม อาคารเมืองทองธานีเพื่อข้าราชการ ๓ และเอกสารหนังสือสำคัญการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดว่า อาคาร ซี ๒ และอาคาร ซี ๓ ต่างก็จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดแยกจากกัน โดยอาคารชุดแต่ละอาคารจะมีจุดรับจดหมายของอาคารแต่ละแห่งแยกจากกัน และในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์จะนำจดหมายมาส่งที่จุดรับจดหมายของแต่ละอาคาร ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ของแต่ละอาคารลงนามรับไว้ หากเจ้าหน้าที่ของอาคารใดไม่อยู่เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์จะนำจดหมายมาฝากไว้กับเจ้าหน้าที่รับจดหมายของอีกอาคารหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน จึงไม่อาจถือได้ว่าการส่งเอกสารไปยังอาคาร ซี ๓ ซึ่งเป็นสถานที่รับเอกสารที่ถูกต้องตามที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งไว้ การที่เจ้าหน้าที่อาคาร ซี ๒ ลงลายมือชื่อรับเอกสารซึ่งส่งไปยังอาคาร ซี ๓ นั้น ก็เป็นเพียงวิธีการปฏิบัติในการรับ-ส่งจดหมายของนิติบุคคลอาคารชุดเท่านั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า มีการแจ้งคำสั่งชี้ขาดตามมติของคณะกรรมการสภาทนายความไปยังสำนักงานหรือภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาที่จดแจ้งไว้ต่อนายทะเบียนทนายความตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า นางสาว ช. ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับเอกสารลงทะเบียนดังกล่าวที่สำนักงานอาคารชุด ซี ๓ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษของคณะกรรมการสภาทนายความในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ ประกอบกับข้อ ๕๒ ของข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความฯ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่ง



ไม่รับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙๐/๒๕๕๙)

๑.๑.๔ คำสั่งไม่รับคำกล่าวหา

กรณีที่ถูกความมีข้อตกลงกับทนายความว่าจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น แต่ปรากฏว่าทนายความได้ยื่นฟ้องคดีภายหลังจากวันที่ตกลงกัน เป็นเหตุให้ในเวลาต่อมา ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องโดยเหตุคดีขาดอายุความ ซึ่งศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายืน ถือได้ว่าวันที่พ้นกำหนดตามที่ตกลงกันไว้ในข้อตกลงเป็นวันที่ลูกความารู้เรื่องที่ทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความ และรู้ตัวผู้ประพฤติผิดมรรยาททนายความแล้ว หากลูกความประสงค์จะกล่าวหาว่าทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความ จะต้องใช้สิทธิยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการมรรยาททนายความภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาคดีของศาลก่อนว่าคดีขาดอายุความหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อกรณีตามคดีนี้เป็นการยื่นคำกล่าวหาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้มีอำนาจพิจารณามีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหา จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงว่าจ้างนาย จ. เป็นทนายความยื่นฟ้องคดีให้ในคดีหนึ่ง โดยมีข้อตกลงกันว่า จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๒ เนื่องจากคดีจะขาดอายุความ ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้ไปพบนาย จ. อีกครั้ง ปรากฏว่านาย จ. ยังไม่ได้ร่างพิมพ์คำฟ้องแต่อย่างใด โดยนาย จ. อ้างว่า จะร่างพิมพ์คำฟ้องและยื่นฟ้องภายในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ำแล้วว่าคดีจะขาดอายุความ แต่นาย จ. ก็ยืนยันว่าคดีไม่ขาดอายุความ ต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีขาดอายุความ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการมรรยาททนายความ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยกล่าวหานาย จ. ทนายความของผู้ฟ้องคดี และนาย อ. ทนายความของคู่กรณี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีพฤติกรรมสมรู้ร่วมคิดกัน ทำให้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีขาดอายุความ ต่อมา ประธานกรรมการมรรยาททนายความได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาทั้งสองกรณีของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นคำกล่าวหาที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง

แต่ประธานกรรมการมรรยาทนายความพิจารณาแล้วมีคำสั่งยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับค่ากล่าวหาของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาลงโทษนายความทั้งสองต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การยื่นคำกล่าวหาว่า ทนายความประพฤติผิดมรรยาทนายความจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหารู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด แต่ต้องไม่เกินกว่าสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติผิดมรรยาทนายความ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย จ. รับเป็นทนายความให้ผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อตกลงว่าจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นภายในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒ แต่ในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามี นาย จ. ยังไม่ได้ร่างพิมพ์คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยนาย จ. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๒ ต่อมาศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโดยเหตุคดีขาดอายุความ ซึ่งศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายืน กรณีจึงฟังได้ว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่า นาย จ. ไม่ได้ทำตามข้อตกลงและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คือ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๒ จนถึงวันฟ้องคดี คือ วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๒ ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้เรื่องที่นาย จ. ประพฤติผิดมรรยาทนายความและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดมรรยาทนายความในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิยื่นคำกล่าวหานาย จ. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทนายความฯ โดยไม่จำกัดรอดผลแห่งคำพิพากษาถึงที่สุด การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำกล่าวหาฉบับลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ร้องเรียนว่า นาย จ. ประพฤติผิดมรรยาทนายความต่อประธานกรรมการมรรยาทนายความ จึงเป็นการยื่นคำกล่าวหาเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดมรรยาทนายความ และพ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันประพฤติผิดมรรยาทนายความ ส่วนคำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีที่ว่า นาย อ. ทนายความของกลุ่มนี้มีพฤติกรรมสมรู้ร่วมคิดกับนาย จ. ทนายความของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้คดีของผู้ฟ้องคดีขาดอายุความนั้น เมื่อเหตุแห่งการกระทำความผิดมีข้อเท็จจริงแห่งการกระทำและมีช่วงระยะเวลาเดียวกัน คำกล่าวหาในส่วนของนาย อ. จึงเป็นคำกล่าวหาที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เรื่องการประพฤติผิดมรรยาทนายความและรู้ตัวผู้ประพฤติผิดมรรยาทนายความ และพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันประพฤติผิดมรรยาทนายความ สิทธิกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีย่อมสิ้นสุดลง การที่ประธานกรรมการมรรยาทนายความมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับคำกล่าวหา



ทั้งสองกรณีของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือแจ้งคำสั่งยกอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๕/๒๕๕๙)

๑.๒ เหตุปัดฟ้องคดี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. องค์กฤษฎาชีพด้านการประกอบโรคศิลปะ

๒.๑ แพทยสภา

๒.๑.๑ คำสั่งยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ

กรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้มีการจัดอภิปรายเชิงวิชาการเพื่อต้องการหาแนวทางแก้ไขปัญหากับสังคมและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แม้จะมีการนำกรณีของผู้กล่าวหามาจัดเสวนา ก็เพียงเพื่อเป็นตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยมิได้เจตนาจะจงหรือประสงค์จะให้เกิดความเสียหายต่อผู้กล่าวหา จึงไม่ถือเป็นการดูหมิ่นหรือทับถมใส่ร้ายกัน อันจะเป็นความผิดตามข้อ ๓๐ และข้อ ๓๑ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้มีหนังสือร้องเรียนต่อแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า นายแพทย์ อ. และนายแพทย์ ข. กล่าวใส่ร้ายผู้ฟ้องคดีในการเสวนาเรื่อง เมื่อผู้เสียหายกลายเป็นจำเลย ซึ่งมีการกล่าวเปรียบเปรยถึงโรงพยาบาล ศ. แพทย์ของโรงพยาบาล ศ. ผู้ฟ้องคดี และบิดาของผู้ฟ้องคดี และได้เปิดเผยคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่พักรักษาในอนุญาตผู้ฟ้องคดี กรณีกระทำการอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมเสียเกียรติและวิชาชีพเวชกรรม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนแล้วได้ส่งให้คณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมพิจารณา โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องเรียนทั้งสองมิได้ประพฤติผิดข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการแพทยสภาได้พิจารณารายงานและความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว มีมติให้ยกข้อกล่าวหา และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการพิจารณาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเสวนาดังกล่าวเป็นการจัดประชุมสื่อมวลชนในพื้นที่ของกระทรวงสาธารณสุข ในการอภิปราย ผู้ถูกร้องเรียนทั้งสองได้กล่าวข้อความอ้างถึงผู้ฟ้องคดี โรงพยาบาล ศ. และแพทย์ของโรงพยาบาล ศ. อาทิเช่น คำว่า “โรงพยาบาลพันธุ์ดู” และคำว่า “เข้าข่ายฝรั่งเรียก ฮาร์ราสมันท์ (Harassment)” โดยคำว่า “โรงพยาบาลพันธุ์ดู” นั้น นายแพทย์ อ. ผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้กล่าวโดยเป็นส่วนหน้าของคำอภิปราย ที่ว่า “...เราเจอพันธุ์ดูก็จะเกิดการเคาน์เตอร์แอ็กต์ (Counteract) ตอบโต้กลับ ตาต่อตา ฟันต่อฟัน คนที่โดนกลับก็จะมียู ๓ กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มที่หนึ่ง คู่กรณีโดยตรง ผู้เสียหายหมื่นแปดอะไรต่าง ๆ เหล่านั้น ๒-๓ คน เพราะว่าแม่ของคนนั้นถูกจับมาจากลำพูนนั่นเอง หรือพะเยา จำได้วันนั้นมีข่าวเรื่องเงิน เรื่องหมิ่นประมาท ซึ่งอันนี้เราไม่เคยเจอในสังคมไทย สัมพันธภาพที่มันเคยมีในอดีตมันหายไปหมดเลย ที่มันเชื่อมโยงระหว่างผู้ป่วย (ที่ถูก คือ หมอ) กับคนไข้ อันนี้เป็นกระแสสังคม... คนที่ ๓ ก็โดนด้วย ก็คือกลไกประชาชน มูลนิธิที่พยายามเข้าไปช่วยเหลือประชาชนฝ่ายที่มีโอกาสเสียเปรียบมากกว่าก็โดนด้วย เมื่อก่อนเขาฟ้องศาลแพ่ง... ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาก็ยกฟ้องหมด เมื่อมีกลไกใหม่ คือ ศาลปกครอง เขาก็ใช้กลไกศาลปกครอง... เป็นสิทธิของเขา ที่แพทย์ที่เขาได้รับการลงโทษแล้ว เขายังไม่พอใจ เขาก็ฟ้อง...แสดงว่าวิถีคิดของโจทก์คือ ผู้จัดบริการสุขภาพมีทัศนะว่า ถ้ามีอะไรเกิดปัญหาขึ้นมา ต้องใช้มาตรการกฎหมายอย่างถึงที่สุดกับทุกคนที่เกี่ยวข้อง แสดงว่าย้อนถึงปรัชญาของเขา...” และได้กล่าวในตอนท้ายของการเสวนาว่า “สังคมเราน่าจะเป็นลักษณะที่อยู่ร่วมกันโดยที่กลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะระบบบริการก็ดี ระบบกฎหมายก็ดี คงจะต้องมุ่งเน้นไปเพื่อให้อยู่กันอย่างสมานฉันท์ และสร้างความเป็นอยู่ที่ปกติสุขร่วมกัน เพราะการใช้มาตรการทางกฎหมายกับทุกเรื่อง มันคงไม่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งอันนี้ผมอาจจะสรุปกว้างไป ถ้าสรุปให้แคบ คือ กลไกของระบบบริการสุขภาพคงเป็นหน้าที่ที่จะต้องสร้างความสมานฉันท์ในสังคมและให้คนอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นปกติสุขให้แคบเข้า ไม่ใช่เรียกร้องทุกระบบบริการ มันเป็นหน้าที่ ไม่ใช่เป็นหน้าที่เพียงแต่การเจ็บ รักษาการเจ็บไข้ได้ป่วย แต่เป็นเรื่องการสร้างให้คนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข หรือน่าจะเป็นหัวใจ แล้วจากตรงนี้ จะแปลความได้ว่าอะไรควรทำ อะไรควรใช้มาตรการไหน” ประกอบกับเมื่อพิจารณาถ้อยแถลงของนายแพทย์ ช. ที่ว่า “เข้าข่ายฝรั่งเรียก ฮาร์ราสมันท์” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประโยคที่ว่า “แปลกใจว่าทำไมโรงพยาบาลจึงรู้สึกว่าจะต้องทำถึงขนาดนี้ แล้วก็มีการที่นุ่มนวลกว่านี้ไม่มีหรืออย่างไรในการทำธุรกิจ ผมว่ามันน่าจะอ่อนนุ่มกว่านี้ เข้าข่ายฝรั่งเรียกว่า ฮาร์ราสมันท์” อันเป็นการอภิปรายขยายความจากการกล่าวถึงคดีความที่เกิดขึ้นจากกรณีการกักตุนของโรงพยาบาล ศ. จำนวน ๗ คดี กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าการอภิปรายของผู้ถูกร้องเรียนทั้งสองเป็นการอภิปรายในการเสวนาเชิงวิชาการเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่กำลังเป็นปัญหาในสังคมวิชาชีพแพทย์ในขณะนั้น



คือ การฟ้องร้องผู้เสียหายและผู้เกี่ยวข้องกรณีการกักศพในโรงพยาบาล ศ. หัวข้อเรื่อง “เมื่อผู้เสียหายตกเป็นจำเลย” และต้องการหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับสังคมและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการนำกรณีการกักศพของโรงพยาบาล ศ. มาจัดเสวนาก็เพียงเพื่ออธิบายโดยหยิบยกตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยมีได้เฉพาะเจาะจงหรือประสงค์จะให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี รวมทั้งแพทย์ของโรงพยาบาล ศ. และโรงพยาบาล ศ. อันจะทำให้เข้าข่ายเป็นการดูหมิ่นหรือทับถมใส่ร้ายแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกร้องเรียนทั้งสองจึงไม่เป็นความผิดตามข้อ ๓๐^{๑๗} และข้อ ๓๑^{๑๘} ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่คณะกรรมการแพทยสภามีมติว่าคดีไม่มีมูลให้ยกข้อกล่าวหาตามหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๙)

๒.๑.๒ คำสั่งลงโทษตกเดือน

กรณีที่โรงพยาบาลมีการโฆษณาว่าเป็นศูนย์โรคหัวใจ ๒๔ ชั่วโมง การรักษาโรคหัวใจของคนไข้ของโรงพยาบาลที่มีการโฆษณาดังกล่าว พึงต้องทำการรักษาด้วยวิธีการอันเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เหมือนกับการรักษาคนไข้โรคหัวใจของโรงพยาบาลทั่วไป กล่าวคือ แพทย์ควรลงมือทำการตรวจรักษา สั่งยา และติดตามอาการของคนไข้ด้วยตนเอง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แพทย์ผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งตรวจรักษาอาการของผู้ป่วยที่อยู่ในภาวะวิกฤติทางโทรศัพท์ โดยไม่ได้มาตรวจดูแลรักษาเพื่อวินิจฉัยอาการของผู้ป่วยด้วยตนเอง และต่อมา ผู้ป่วยได้ถึงแก่ความตาย แม้จะรับฟังไม่ได้ว่าหากแพทย์ผู้ถูกกล่าวหามาดูแลผู้ป่วยด้วยตนเองแล้วผู้ป่วยจะไม่เสียชีวิตก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการทอดทิ้งผู้ป่วยซึ่งอยู่ในสภาวะที่พึงได้รับการดูแลจากแพทย์ อันเป็นการไม่รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด ดังนั้น การที่แพทยสภามีมติให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนแพทย์ผู้ถูกกล่าวหา กรณีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ว. ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนแพทย์หญิง จ. ในฐานะผู้ประกอบการโรงพยาบาล บ. ต่อแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรณีมีการโฆษณาโรงพยาบาลว่า มีแพทย์โรคหัวใจดูแลตลอด ๒๔ ชั่วโมง อันเป็นเท็จ เก็บค่ายาแพงเกินค่ายา

^{๑๗-๑๘} ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๓๐ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมพึงยกย่องให้เกียรติเคารพในศักดิ์ศรีซึ่งกันและกัน

ข้อ ๓๑ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่ทับถมให้ร้ายหรือกลั่นแกล้งกัน



ปกติ มีรายการยามากกว่าที่ใช้จริง และมีการเก็บค่ายาหลังผู้ป่วยถึงแก่ความตาย และร้องเรียน นายแพทย์ ส. กรณีนาย ว. เข้ารับการรักษาตัวด้วยอาการแน่นหน้าอกซึ่งเป็นอาการป่วยของโรคหัวใจ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ เวลาประมาณ ๒๐ นาฬิกา โรงพยาบาล บ. ได้จัดให้นายแพทย์ ส. แพทย์เฉพาะทางโรคหัวใจเป็นแพทย์เจ้าของไข้ นายแพทย์ ส. ได้สั่งตรวจรักษาอาการของนาย ว. ทางโทรศัพท์ โดยไม่ได้มาตรวจดูแลรักษาเพื่อวินิจฉัยอาการของนาย ว. ด้วยตนเอง และต่อมา นาย ว. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อเวลา ๒๔ นาฬิกา ของวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้ว มีมติให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. กรณีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. กรณีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้พิจารณาความผิดของแพทย์หญิง จ. ในฐานะผู้ประกอบการโรงพยาบาล บ. ตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ครบทุกประเด็น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปดำเนินการพิจารณา และมีคำสั่งในส่วนของผู้ฟ้องคดี จ. ตามข้อร้องเรียนต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรวม ๒ ข้อหา ข้อหาที่หนึ่งฟ้องว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีดังกล่าวมีประเด็นว่า การที่นายแพทย์ ส. ไม่มาทำการรักษาผู้ป่วยด้วยตนเองเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ป่วยถึงแก่ความตายหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาความเห็นของพยาน แพทย์ผู้เชี่ยวชาญสาขาโรคหัวใจ ๓ ราย คือ ราชวิทยาลัยอายุรแพทย์แห่งประเทศไทย หน่วยโรคหัวใจของโรงพยาบาลรามาริบัติ และโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า สรุปความเห็นได้ว่าการรักษาอาการผู้ป่วยรายนี้มีได้ต่ำกว่ามาตรฐานทั้งด้านการวินิจฉัยและการรักษา ลำพังแต่การที่นายแพทย์ ส. ซึ่งเป็นแพทย์เจ้าของไข้ไม่ได้มาดูแลผู้ป่วยด้วยตนเอง ไม่สามารถตอบคำถามได้ว่าการมาดูแลผู้ป่วยด้วยตนเองหรือไม่นั้นจะเปลี่ยนแปลงการพยากรณ์โรคดีกว่านี้หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏพยานหลักฐานรายละเอียดที่ชัดเจนชัดว่า แพทย์เวรอายุรกรรมได้คุยโทรศัพท์กับนายแพทย์ ส. อย่างไรจึงทำให้นายแพทย์ ส. ไม่มาดูแลผู้ป่วยด้วยตนเอง อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า ผู้ป่วยเสียชีวิตเพราะสาเหตุที่นายแพทย์ ส. ไม่มาดูแลในช่วงกลางคืนตั้งแต่เวลา ๒๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๗.๒๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และไม่ปรากฏความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่ยืนยันได้ชัดเจนว่า หากนายแพทย์ ส. มาดูแลผู้ป่วยด้วยตนเองในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ป่วยจะไม่เสียชีวิต ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟัง



ได้เพียงว่า นายแพทย์ ส. ในฐานะเป็นแพทย์ผู้ชำนาญการในด้านอายุรกรรม แม้ในทางปฏิบัติ นายแพทย์ ส. ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางอายุรกรรมทั่วไปและทางด้านโรคหัวใจด้วย แต่เมื่อโรงพยาบาลแห่งนี้ที่มีการโฆษณาว่าเป็นศูนย์โรคหัวใจ ๒๔ ชั่วโมง แล้ว ด้วยข้อความดังกล่าว โดยสามัญสำนึกของนายแพทย์ ส. ย่อมทราบดีว่า ด้วยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของตน ทำให้โรงพยาบาลมีชื่อเสียงเป็นที่เชื่อถือเกี่ยวกับโรคเฉพาะด้าน คือ โรคหัวใจ การรักษาโรคหัวใจของคนไข้ของโรงพยาบาล บ. จึงต้องทำการรักษาด้วยวิธีการอันเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เหมือนกับการรักษาคนไข้โรคหัวใจของโรงพยาบาลทั่วไป กล่าวคือ นายแพทย์ ส. ควรลงมือทำการตรวจรักษา สั่งยา และติดตามอาการของคนไข้ด้วยตนเอง นายแพทย์ ส. ได้รับแจ้งจากโรงพยาบาล บ. แล้วว่า มีผู้ป่วยโรคหัวใจซึ่งอยู่ในภาวะวิกฤตเข้ารับการรักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาล บ. โดยหน้าที่ของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางอายุรศาสตร์โรคหัวใจและแพทย์เจ้าของไข้ของนาย ว. นายแพทย์ ส. ควรที่จะต้องเข้ามาทำการตรวจรักษาผู้ป่วยรายนี้ด้วยตนเอง เนื่องจากผู้ป่วยอยู่ในภาวะวิกฤตซึ่งอาจเกิดอาการทรุดลงได้เสมอ เพื่อให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างถูกต้องและทันต่อสถานการณ์ของโรค การที่นายแพทย์ ส. สั่งตรวจรักษาอาการเจ็บป่วยของนาย ว. ทางโทรศัพท์ จึงฟังได้ว่านายแพทย์ ส. ซึ่งเป็นแพทย์ผู้รับผิดชอบให้การรักษานาย ว. ได้ทอดทิ้งผู้ป่วยซึ่งอยู่ในสภาวะที่ฟังได้รับการดูแลจากแพทย์ อันเป็นการไม่รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุดตามหมวด ๓ การประกอบวิชาชีพเวชกรรม ข้อ ๑^๙ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติว่านายแพทย์ ส. กระทำความผิดไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. กรณีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. กรณีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับข้อหาที่สองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ไม่พิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีในส่วนของแพทย์หญิง จ. ในฐานะผู้ประกอบการโรงพยาบาล บ. กรณีการโฆษณาสถานพยาบาล โรงพยาบาล บ. เป็นเท็จ กรณีเก็บค่ายาแพงเกินค่ายาปกติ มีรายการยามากกว่าที่ใช้จริง และมีการเก็บค่ายาหลังผู้ป่วยถึงแก่ความตาย นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับเรื่องการกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพ

^{๑๙} ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖

หมวด ๓ การประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ข้อ ๑ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และพยายามให้ผู้ป่วยพ้นจากอาการทรมานจากโรคและความพิการต่าง ๆ โดยไม่เรียกร้องสินจ้างรางวัลพิเศษนอกเหนือจากค่าบริการที่ควรได้รับตามปกติ

เวชกรรมที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลว่าประพัตติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบว่าผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลซึ่งถูกกล่าวโทษดังกล่าวประพัตติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมจริงหรือไม่ หากเป็นความจริง ก็จะต้องพิจารณาว่าสมควรจะดำเนินการอย่างไรกับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลดังกล่าวต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้พิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีในส่วนของแพทย์หญิง จ. ในฐานะผู้ประกอบการโรงพยาบาล บ. จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิศากษายกฟ้องข้อหาที่ขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนนายแพทย์ ส. กรณีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปดำเนินการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ร้องเรียนแพทย์หญิง จ. ผู้รับใบอนุญาตประกอบการโรงพยาบาล บ. ให้ครบถ้วนทุกประเด็น ทั้งนี้ ภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๓/๒๕๕๙)

๒.๒ ที่นัดแพทย์สภา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๓ คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทยหรือสาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๔ สภาการพยาบาล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๕ สภาเภสัชกรรม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. องค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรม

กรณีที่วิศวกรผู้รับจ้างทำงานตามกรอบของสัญญาที่มีหน้าที่เพียงออกแบบโครงสร้าง อาคารพิพาท มิได้มีขอบเขตรวมถึงงานวิศวกรรมปฏิรูป และมิได้มีหน้าที่ในการควบคุม และเสนอแนะการก่อสร้างชั้นใต้ดิน รวมทั้งไม่ได้มีการออกแบบวิธีการ



เปิดปิดหน้าดินเพื่อการก่อสร้างชั้นใต้ดินของอาคารพิพาท ที่เป็นเหตุให้อาคารข้างเคียง แตกร้าว ทรุดตัวหรือพังทลาย ซึ่งการดำเนินการนอกกรอบสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นหน้าที่ของวิศวกรคนอื่นที่ผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับ ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนยังรับฟังไม่ได้ว่า ความเสียหายของอาคารข้างเคียง มีสาเหตุมาจากการที่วิศวกรผู้รับจ้างออกแบบโครงสร้างปฏิบัติงานที่ได้รับทำโดยไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการตามข้อ ๓ (๒) ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๓ อย่างไร ดังนั้น การที่สภาวิศวกรมีคำสั่งลงโทษ ตักเตือนวิศวกรดังกล่าว ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด และเป็นสมาชิกสภาวิศวกร โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับจ้างออกแบบงานวิศวกรรมโครงการเขื่อนทวลสิทธิ์ ๒ ไร่ ๒ งาน ๒๐ ตารางวา กับบริษัท ซี. และได้ดำเนินการออกแบบงานวิศวกรรมโครงสร้างจนแล้วเสร็จ พร้อมทั้งได้ส่งมอบแบบและเอกสารให้บริษัท ซี. ผู้ว่าจ้าง ตามเวลาที่กำหนดและถูกต้องตามเทศบัญญัติ ข้อกำหนด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จนได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างจากกรุงเทพมหานคร และนอกจากผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งรับผิดชอบในส่วนของการออกแบบงานวิศวกรรมโครงสร้างตามที่กำหนดในสัญญาดังกล่าวแล้ว ยังมีกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ท. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา รวมทั้งการบริหารงานและควบคุมการก่อสร้างในโครงการ และมีบริษัท ค. เป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง ต่อมา นาย ส. เจ้าของอาคารพาณิชย์ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการก่อสร้างโครงการ และกลุ่มผู้เช่าอาคารพาณิชย์จำนวน ๕๙ คูหา ได้ร้องเรียนต่อสภาวิศวกรว่า ได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าว คณะกรรมการจรรยาบรรณ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโครงการดังกล่าว และอาจเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม จึงแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ออกแบบโครงสร้าง โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นกรรมการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ท. ในฐานะเป็นผู้ให้คำปรึกษา ในการก่อสร้าง และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยให้ตักเตือนผู้ฟ้องคดีทั้งสาม รวมทั้งบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา โดยให้ใช้ความระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้มากกว่าเดิม และปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีมาตรฐานทางวิชาการด้านวิศวกรรม ประกอบกับ



ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของงานก่อสร้างเป็นกรณี ๆ ไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นอุทธรณ์ต่อสภาวิศวกร โดยคณะกรรมการสภาวิศวกร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยยืนตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงตามทางไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนรับฟังได้ว่า ก่อนเริ่มการก่อสร้างตามแบบที่ออกโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น บริษัท ช. ได้ดำเนินการว่าจ้างบริษัท อ. เพื่อทำการเจาะสำรวจดินในบริเวณที่ทำการก่อสร้าง และได้ทำการว่าจ้างนาย น. ให้ทำงานร่วมกับบริษัท ว. ในการศึกษาเรื่องการวางระบบการระบายน้ำและการหลุดตัวของพื้นที่โครงการเพื่อประกอบการออกแบบ ซึ่งผลการสำรวจอาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาพบว่า มีการถมดินให้สูงจากระดับพื้นที่เดิมและมีการหลุดตัวของแผ่นดินจากการสูบน้ำบาดาลในระดับสูง ทำให้มีการหลุดตัวของถนนด้านหน้าอาคาร และพื้นที่ส่วนต่อเติมด้านหลังอาคารพาณิชย์ในส่วนที่วางบนเสาเข็มสั้นก็พบการทรุดและเอียงตัวในสภาพรุนแรง ในฝั่งตรงข้ามของโครงการก่อสร้าง ก็พบการหลุดตัวในทำนองเดียวกัน โดยในการก่อสร้างมีกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา ท. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา รวมทั้งการบริหารงานและควบคุมการก่อสร้างในโครงการดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มก่อสร้างและควบคุมการทำงานของบริษัท ค. ซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากวิธีการก่อสร้าง ซึ่งหน้าที่ในการกำหนดวิธีการก่อสร้างเป็นหน้าที่ของผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งได้แก่บริษัท ค. ในฐานะผู้รับเหมาก่อสร้าง ส่วนการตรวจสอบและให้คำปรึกษาเป็นหน้าที่ของวิศวกรที่ปรึกษา ซึ่งได้แก่ กลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ท. ในฐานะเป็นที่ปรึกษาในการก่อสร้าง และนาย น. ในฐานะเป็นผู้รับเหมาช่วงดำเนินการจัดหาเสาเข็มพืด ขุดดิน และออกแบบเสาเข็มพืด สำหรับกรณีที่มีการแก้ไขแบบโครงสร้างระหว่างก่อสร้าง ผู้รับเหมาก่อสร้างและวิศวกรที่ปรึกษาจะติดต่อกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ซึ่งกรณีพิพาทไม่มีการแก้ไขแบบโครงสร้างแต่อย่างใด ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนยังฟังได้ต่อไปว่า ในการดำเนินงานก่อสร้างในพื้นที่บริเวณอาคารพาณิชย์นั้น บริษัท ป. เป็นผู้ดำเนินการตอกเสาเข็มโดยมีนาย ส. เป็นวิศวกรผู้ควบคุมการตอกเสาเข็มในโครงการดังกล่าว โดยขั้นตอนการก่อสร้างมีการตอกเสาเข็มพืดบริเวณรอบสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งเสาเข็มพืดที่นำมาใช้เป็นเสาเข็มพืดเหล็กเพื่อป้องกันการเคลื่อนตัวของดิน โดยใช้แบคโฮปากคีบในการตอกเสาเข็มพืด เมื่อบริษัท ป. ได้ดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบแล้วเสร็จ บริษัท ค. ในฐานะบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการดังกล่าวได้เข้ามาดำเนินการต่อ โดยบริษัท ค. ได้ทำการว่าจ้างให้บริษัท อ. ทำการออกแบบระบบเสาเข็มพืด และว่าจ้างนาย น. ให้เป็นผู้ตรวจสอบแนวคิดในการออกแบบดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ จากนั้น บริษัท ค. ได้นำแผนการดำเนินงานพร้อมรายงานการศึกษาแบบ



เสาเข็มพืดและรายการคำนวณที่จัดทำโดยนาย น. เสนอต่อบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ท. เพื่อขออนุมัติให้นำเสาเข็มพืดมาใช้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับอาคารพาณิชย์ ซึ่งบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ท. ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบอนุมัติให้ดำเนินการดังกล่าวได้ โดยในระหว่างการก่อสร้าง บริษัท ค. ได้มอบหมายให้พนักงานเข้าทำการซ่อมแซมอาคารพาณิชย์อยู่ตลอด ทั้งนี้ การทำงานทุกขั้นตอนในการก่อสร้างโครงสร้างดังกล่าวของบริษัท ค. จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ท. จนการก่อสร้างแล้วเสร็จจากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า งานควบคุมและเสนอแนะการก่อสร้างชั้นใต้ดินนั้น บริษัท ข. ได้ว่าจ้างบริษัทอื่นให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ จึงมิใช่เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องเสนอแนะวิธีการก่อสร้างและข้อพึงระวัง เพื่อให้ผู้ดำเนินงานสามารถนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานก่อสร้างได้ หรือควรที่จะมีการกำหนดขั้นตอนการก่อสร้าง การขุดดินเพื่อสร้างฐานรากและผนังห้องใต้ดิน และการป้องกันดินพังทลายแต่อย่างใด อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำงานตามกรอบของสัญญาที่มีหน้าที่เพียงออกแบบโครงสร้าง มิใช่มีขอบเขตรวมถึงงานวิศวกรรมปฐพี ข้ออ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้ปฏิบัติงานตามหลักวิศวกรรมที่ดี โดยไม่ใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านวิศวกรรมปฐพีร่วมกับวิศวกรมโครงสร้างในงานออกแบบโครงสร้างต่ำกว่าระดับดินและระบบฐานรากของอาคาร จึงไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังรับฟังได้ว่า ความเสียหายของอาคารพาณิชย์ทั้ง ๕๙ คูหา นั้น คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า เป็นความเสียหายที่เกิดจากการทรุดตัวของพื้นดิน ซึ่งอาจมีบางส่วนที่เกิดจากการก่อสร้างชั้นใต้ดินอาคารพิพาทบ้าง แต่ก็เป็นผลจากการกระทำในขั้นตอนการก่อสร้าง นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการไต่สวนยอมรับว่า ในการตรวจสอบความเสียหายนั้น เนื่องจากระยะเวลาผ่านมาหลายปี จึงไม่สามารถทำการตรวจสอบสภาพก่อนและหลังการก่อสร้างได้ รวมทั้งในปัจจุบันอาคารพาณิชย์มีการซ่อมแซมและปรับปรุงไปอย่างมาก จึงไม่สามารถตรวจสอบความเสียหายของอาคารพาณิชย์ว่ามีสาเหตุโดยตรงมาจากการก่อสร้างโครงการดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะอนุกรรมการไต่สวนฟังได้ว่า งานออกแบบอาคารรวมชั้นใต้ดินนั้น ไม่ได้มีการออกแบบวิธีการเปิดหน้าดินเพื่อการก่อสร้างชั้นใต้ดินด้วยแต่อย่างใด แต่ได้เหมารวมให้ผู้รับจ้างก่อสร้างเป็นผู้ดำเนินการออกแบบก่อสร้างโดยขออนุมัติวิธีการดำเนินงานจากกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาโครงการ กรณีจึงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งมีหน้าที่ตามสัญญาในการออกแบบอาคาร ได้ออกแบบอาคารรวมชั้นใต้ดินไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้อาคารแตกร้าว ทรุดตัวหรือพังทลาย หรือไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติของกฎหมายอันเป็นการปฏิบัติงานที่ได้รับทำโดยไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการอย่างไร เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำตามหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างและยกเป็นเหตุผลในคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังมีความบกพร่อง

ในฐานะผู้ทำการออกแบบและคำนวณในการปฏิบัติงานไม่ครบถ้วนตามหลักปฏิบัติและวิชาการ ตามข้อ ๓ (๒)^{๒๐} ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๓ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ลงโทษตักเตือนผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๗/๒๕๕๙)

๔. องค์กรวิชาชีพด้านการบัญชี

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. องค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิก กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกสภาสถาปนิกได้มีส่วนร่วมในการอภิปราย แสดงความเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิก โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาสถาปนิกที่เข้าประชุมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ดังนั้นสมาชิกจึงต้องมีโอกาสได้ศึกษาร่างข้อบังคับก่อนการประชุมเพื่อการตัดสินใจในการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างข้อบังคับดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องกำหนดเป็นวาระในหนังสือนัดประชุมให้ชัดเจนและให้แนบร่างข้อบังคับไปให้สมาชิกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ต้องจัดส่งหนังสือเชิญประชุมทางไปรษณีย์ไปยังสมาชิกทุกคนก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าสิบห้าวันอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมใหญ่วิสามัญสภาสถาปนิกเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิก คณะกรรมการสภาสถาปนิกมิได้จัดส่งร่างข้อบังคับที่จะเสนอพิจารณาไปพร้อมกับหนังสือเชิญประชุม และจัดส่งหนังสือเชิญประชุมให้แก่สมาชิกก่อนวันนัดประชุมน้อยกว่าสิบห้าวัน การประชุมดังกล่าวจึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลทำให้ข้อบังคับที่ออกโดยมติของที่ประชุมดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

^{๒๐} ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๓ ให้กำหนดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ต้องปฏิบัติงานที่ได้รับทำอย่างถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการ

ฯลฯ

ฯลฯ



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสำเร็จการศึกษาหลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาสถาปัตยกรรมภายใน ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นสมาชิกสภาสถาปนิก ประเภทสมาชิกสามัญ สาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบร่วมกับสมาชิกสามัญสภาสถาปนิก จำนวน ๑๐๙ คน ยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการสภาสถาปนิก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดการประชุมใหญ่วิสามัญสภาสถาปนิก เพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิก จำนวน ๕ ร่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญสภาสถาปนิก ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยหนังสือเชิญประชุมที่ส่งถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ประทับตราไปรษณีย์ ระบุวันที่ส่งคือ วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งในการประชุมใหญ่วิสามัญสภาสถาปนิกครั้งดังกล่าว ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบในหลักการร่างข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ระดับภาคีสถาปนิก ระดับสามัญสถาปนิก และระดับวุฒิสถาปนิก สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาก่อน พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. และต่อมาได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญสภาสถาปนิก ครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกที่ต่างจากการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดส่งหนังสือเชิญประชุมในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่มิได้แนบร่างข้อบังคับที่จะเสนอในการประชุมไปพร้อมกับหนังสือเชิญประชุมด้วย โดยได้แจกจ่ายข้อบังคับดังกล่าวที่หน้าห้องประชุมในวันที่มีการประชุม หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ระดับภาคีสถาปนิก ระดับสามัญสถาปนิก และระดับวุฒิสถาปนิก สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเห็นว่า ข้อ ๔ (๔) ของข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ ต้องยื่นบัญชีแสดงผลงาน ปริมาณงาน ตามแบบที่สภาสถาปนิกกำหนด อันเป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ยุ่งยากเกินจำเป็น เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบและผู้ขอรับใบอนุญาตรายอื่น อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้จัดการประชุมใหญ่วิสามัญสภาสถาปนิกทั้งสองครั้งดังกล่าวโดยไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๘ ของข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องส่งหนังสือเชิญประชุมไปยังสมาชิกทุกคนก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ข้อ ๔ (๔) ของข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ระดับภาคีสถาปนิก

ระดับสามัญสถาปนิก และระดับวุฒิสถาปนิก สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ พ.ศ. ๒๕๔๕

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๓^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับข้อ ๘^{๒๒} ของข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาสถาปนิก จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกสภาสถาปนิกได้มีส่วนร่วมในการอภิปรายแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิก โดยกำหนดให้การออกข้อบังคับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาสถาปนิกที่เข้าประชุมใหญ่ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม เมื่อที่ประชุมสมาชิกพิจารณาแล้วเห็นชอบ จึงให้เสนอสภาสถาปนิกพิเศษเพื่อขอความเห็นชอบและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับได้ มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก จึงบัญญัติให้ต้องกำหนดเป็นวาระในหนังสือนัดประชุมให้ชัดเจนและให้แนบร่างข้อบังคับที่เสนอไปให้สมาชิกพร้อมกับหนังสือนัดประชุมด้วย และข้อ ๘ ของข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาสถาปนิก ยังกำหนดให้จัดส่งหนังสือเชิญประชุมทางไปรษณีย์ไปยังสมาชิกทุกคน ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักงานตามที่ระบุไว้ในทะเบียนสมาชิกก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าสิบห้าวันกับให้ระบุสถานที่ วัน เวลา ระเบียบวาระ และให้ส่งเอกสารตามความจำเป็นไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสศึกษาร่างข้อบังคับก่อนประชุมสมาชิกสภาสถาปนิก และศึกษาข้อมูล ความถูกต้อง ความเหมาะสม เพื่อการตัดสินใจในการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างข้อบังคับดังกล่าว เมื่อข้อบังคับ ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ระดับภาคีสถาปนิก ระดับสามัญสถาปนิก และระดับวุฒิสถาปนิก สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกโดยสภาสถาปนิก การที่

^{๒๑} พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๓ ร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการหรือสมาชิกสามัญ

การเสนอร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกของสมาชิกสามัญจะกระทำได้เมื่อมีสมาชิกสามัญจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน
รับรอง

ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมใหญ่สภาสถาปนิกเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกที่มีการเสนอตามความเหมาะสมแก่กรณี การพิจารณาร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกจะเสนอเป็นวาระจริงไม่ได้ แต่ต้องกำหนดเป็นวาระในหนังสือนัดประชุมให้ชัดเจนและแนบร่างข้อบังคับสภาสถาปนิกที่เสนอไปพร้อมกันด้วย

^{๒๒} ข้อบังคับสภาสถาปนิก ว่าด้วยการประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๘ ให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญประชุมทางไปรษณีย์ไปยังสมาชิกทุกคน ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักงานตามที่ได้ระบุไว้ในทะเบียนสมาชิกก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

หนังสือเชิญประชุมนั้นให้ระบุสถานที่ วัน เวลา และระเบียบวาระ กับให้ส่งเอกสารตามความจำเป็นไปด้วย



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญสมานสถาปนิกครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ โดยจัดส่งหนังสือนัดประชุมให้แก่สมาชิกก่อนวันนัดประชุมน้อยกว่าสิบห้าวันทั้งสองครั้ง ย่อมเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนได้กำหนดขึ้นมา อีกทั้ง ในการประชุมใหญ่วิสามัญสมานสถาปนิกครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้จัดส่งร่างข้อบังคับที่จะเสนอพิจารณาไปพร้อมกับหนังสือเชิญประชุม แต่กลับแจกจ่ายข้อบังคับดังกล่าว ที่หน้าห้องประชุมในวันนัดประชุม แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีสมาชิกคนใดที่โต้แย้งคัดค้าน กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดส่งหนังสือนัดประชุมไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบในขณะนั้น และได้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญสมานสถาปนิกด้วยก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าสมาชิกคนดังกล่าว ให้ความเห็นชอบกรณีดังกล่าว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำผิดระเบียบข้อบังคับถึง ๒ ครั้ง ติดต่อกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น การประชุมใหญ่วิสามัญสมานสถาปนิกทั้งสองครั้งดังกล่าว จึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลทำให้ข้อบังคับออกโดยมติของที่ประชุมดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย พินักษาเพิกถอน ข้อ ๔ (๔) ของข้อบังคับสมานสถาปนิก ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ระดับภาคีสถาปนิก ระดับสามัญสถาปนิก และระดับวุฒิสถาปนิก สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม และสาขาสถาปัตยกรรมภายในและมัณฑนศิลป์ พ.ศ. ๒๕๔๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๒๙-๖๓๒/๒๕๔๙)

๖. องค์กรวิชาชีพด้านประณีตศิลปกรรม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗. องค์กรวิชาชีพด้านอื่น ๆ

๗.๑ สัตวแพทย์สภา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗.๒ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗.๓ คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๗.๔ คุณสุภา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม



บทที่ ๒๖

คดีปกครองเกี่ยวกับการศึกษา

๑. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การขอรับทุนการศึกษา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. การลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๔. การสอบและประเมินผล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. การสำเร็จการศึกษา

การพิจารณาและอนุมัติให้หนังสือสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาใดและคณะใด สภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติปริญญาจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่มีการพิจารณาอนุมัติปริญญาดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกสภามหาวิทยาลัยบูรพาได้ออกประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และได้ออกประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง ปริญญาในสาขาวิชา อักษรย่อสำหรับ สาขาวิชา ครุศึกษาศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ และครูประจำตำแหน่ง ของมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ และวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ โดยไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดยกเว้นมิให้ประกาศ มหาวิทยาลัยบูรพาฉบับนี้บังคับกับหนังสือที่สมัครเข้ารับการศึกษในหลักสูตรก่อนวันที่ ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ การพิจารณาและอนุมัติให้หนังสือสำเร็จการศึกษาจึงต้องเป็นไปตาม ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพาทั้งสองฉบับข้างต้น และโดยที่ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ มีเนื้อหาเป็นเพียง

การโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนหลักสูตร การจัดการมหำบัณฑิตย ซึ่งเดิมเป็นของภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ไปเป็นของคณะกรรมการจัดการและการท่องเที่ยว ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของหลักสูตรที่นิสิตประสงค์จะศึกษาและ ได้สมัครเข้าศึกษา ดังนั้น การที่ประกาศดังกล่าวมิได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ ในทำนองที่ว่า ไม่ให้ประกาศฉบับนี้บังคับกับนิสิตที่สมัครเข้ารับการศึกษานในหลักสูตร การจัดการมหำบัณฑิตย ก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ จึงไม่เป็นเหตุให้ประกาศ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้สมัครเข้าศึกษาเป็นนิสิตปริญญาโทและลงทะเบียนเป็นนิสิตโครงการ หลักสูตรการจัดการมหำบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (MM in HRM) รุ่นที่ ๗ ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกำลังศึกษาอยู่ในปีการศึกษา ๒๕๕๑ ได้มีประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศ มหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง ปริญญาในสาขาวิชา อักษรย่อสำหรับสาขาวิชา ครุวิทยฐานะ เข็มวิทยฐานะ และครูประจำตำแหน่ง ของมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ และวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ยื่นคำร้องต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอสำเร็จการศึกษาและรับปริญญาบัตรในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่คณะดี คณะกรรมการจัดการและการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยบูรพา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งว่าไม่สามารถอนุมัติ สำเร็จการศึกษาและรับปริญญาในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ได้ เนื่องจากคณะกรรมการ บริหารวิชาการมีมติว่า ตามที่ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ได้ยุบ เพื่อยกระดับเป็นหน่วยงานระดับคณะกรรมการจัดการและการท่องเที่ยว ตามประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ โดยส่วนงานที่จัดการศึกษา หลักสูตรที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดศึกษาอยู่ คือ คณะกรรมการจัดการและการท่องเที่ยว จึงขอให้นิสิต หลักสูตรการจัดการมหำบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (MM in HRM) ทุกคน ที่สำเร็จการศึกษาตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จบการศึกษาในชื่อคณะกรรมการจัดการ และการท่องเที่ยว ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้มีหนังสือถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพาและสภามหาวิทยาลัย บูรพา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด สำเร็จการศึกษาภาควิชาบริหารธุรกิจดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันว่า



ไม่สามารถอนุมัติตามที่ขอให้ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสำเร็จการศึกษา มอบปริญญาบัตร และได้รับใบระเบียบแสดงผลการศึกษา ในหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้สมัครเข้าศึกษาเป็นนิสิตปริญญาโทและลงทะเบียนเป็นนิสิตโครงการหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (MM in HRM) รุ่นที่ ๗ ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อมา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกำลังศึกษาอยู่ในปีการศึกษา ๒๕๕๑ ได้มีประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง ปริญญาในสาขาวิชา อักษรย่อสำหรับสาขาวิชา ครุวิทยฐานะ เข็มวิทยฐานะ และครูประจำตำแหน่ง ของมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ และวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ และไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดยกเว้นมิให้ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพาดังกล่าวใช้บังคับกับนิสิตที่สมัครเข้าศึกษาในหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (MM in HRM) ภาควิชาการบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ก่อนวันที่ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพาดังกล่าวใช้บังคับแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศมหาวิทยาลัยบูรพาดังกล่าวทันทีนับแต่วันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ และเมื่อประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ มีผลเป็นการยกฐานะภาควิชาบริหารธุรกิจ ซึ่งเดิมสังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับคณะ ชื่อว่า “คณะการจัดการและการท่องเที่ยว” ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงต้องย้ายมาสังกัดอยู่ในคณะการจัดการและการท่องเที่ยวโดยผลของประกาศดังกล่าว และต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสำเร็จการศึกษา และได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอสำเร็จการศึกษาและรับปริญญาบัตรหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิต (กจ.ม.) สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การพิจารณาและอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาใดและคณะใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติปริญญาจำต้องพิจารณาบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่มีการพิจารณาอนุมัติปริญญา ดังนั้น เมื่อภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยงานระดับคณะ ชื่อว่า “คณะการจัดการและการท่องเที่ยว” ตามประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสำเร็จการศึกษาปริญญาการจัดการมหาบัณฑิต (กจ.ม.) สาขาวิชาการจัดการ

ทรัพยากรมนุษย์ โดยมีได้ระบุในปฏิญญาบัตรและระเบียบแสดงผลการเรียนรู้ว่าสำเร็จการศึกษา ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่ระบุในปฏิญญาบัตรและระเบียบแสดงผลการเรียนรู้ว่าสำเร็จการศึกษาคณะการจัดการและการท่องเที่ยว จึงเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีการพิจารณาอนุมัติปฏิญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดหาใช้การใช้กฎหมายที่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดตั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกล่าวอ้างแต่อย่างใดไม่ นอกจากนั้น ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงานและภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ ก็มีผลแต่เพียงเป็นการโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิตฯ ซึ่งเดิมเป็นของภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ไปเป็นของคณะการจัดการและการท่องเที่ยว ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ตามประกาศมหาวิทยาลัยบูรพาดังกล่าวเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของหลักสูตร ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดประสงค์จะศึกษาและได้สมัครเข้าศึกษาอันเป็นการสร้างภาระในการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดหรือกระทบต่อคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนและการศึกษาตลอดจนศักดิ์และสิทธิ์ของผู้สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวหรือแม้กระทั่งชื่อปริญญาเลยแม้แต่น้อย การที่ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง การจัดตั้งส่วนงานและภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ มีผลใช้บังคับทันทีกับนิสิตที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิตฯ โดยมีได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในทำนองที่ว่า ไม่ให้ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพาดังฉบับนี้บังคับกับนิสิตที่สมัครเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิตฯ ก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ แต่ให้ใช้ประกาศฉบับนี้กับนิสิตที่สมัครเข้าศึกษาภายหลังจากที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว จึงไม่เป็นเหตุให้ประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา เรื่องการจัดตั้งส่วนงาน และภาระหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ ๒)ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งสมัครเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิตฯ ได้รับปริญญาการจัดการมหาบัณฑิต (กจ.ม.) สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยไม่ได้ระบุในปฏิญญาบัตรและระเบียบแสดงผลการเรียนรู้ว่าสำเร็จการศึกษา ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่ระบุในปฏิญญาบัตรและระเบียบแสดงผลการเรียนรู้ว่าสำเร็จการศึกษาคณะการจัดการและการท่องเที่ยว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗๘/๒๕๕๘)

การคัดลอกข้อความแม้จะเป็นเพียงส่วนหนึ่ง แต่ก็ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมทางวิชาการและการทำงานวิจัย ซึ่งมีผลให้ปฏิญญานិพนธ์ที่มีเนื้อหาที่คัดลอกงานของผู้อื่นไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ของวิชาการ ปฏิญญานิพนธ์ทุกบทต้องทำโดยนิสิตผู้ขอรับปริญญาหรือผู้วิจัยทั้งหมด เพื่อแสดงถึงคุณภาพวิชาการ การลอกเลียน



ถือเป็นการผิดอย่างร้ายแรงในทางวิชาการ นิสิตที่คัดลอกงานวิชาการของบุคคลอื่นในปริญญาโทของตน แม้จะเป็นเพียงบางส่วน ย่อมถือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการขอรับปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต และกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการอนุมัติปริญญาของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง การที่สภามหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งอนุมัติปริญญาการศึกษาคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษาให้แก่ นิสิตผู้คัดลอกวิทยานิพนธ์ของบุคคลอื่น โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญว่า นิสิตผู้นั้นเป็นผู้ที่ทำปริญญาโทด้วยตนเอง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาระดับปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และได้รับอนุมัติปริญญาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ต่อมา อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ให้ชะลอการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าปริญญาโทของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อหาบางส่วนเหมือนกับปริญญาโทฉบับอื่น ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้ฟ้องคดีทำหนังสือชี้แจง จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงการทำปริญญาโทระดับคุณวุฒิบัณฑิตของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยว่า ปริญญาโทของผู้ฟ้องคดีในบทที่ ๒ ตั้งแต่หน้า ๑๔ ถึงหน้า ๔๐ มีข้อความเหมือนกับของนางสาว ท. รวม ๒๔ หน้า และมีการอ้างชื่อของผู้แต่งชื่อเดียวกันแต่ใช้ปีที่แตกต่างกัน มีการสลับบรรทัดของข้อความที่ลอกมา ทำให้ดูเหมือนแตกต่างกัน อันแสดงถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการจะหลอกลวงกรรมการควบคุมปริญญาโท ซึ่งสภาวิชาการมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีมติให้นำเสนอสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อพิจารณาถอนการอนุมัติปริญญาของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีจากการอนุมัติปริญญา เนื่องจากปริญญาโทของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการคัดลอก จึงไม่ถูกต้องตามมาตรฐานของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการขอรับปริญญาและการให้ปริญญาตามข้อ ๓๕.๒.๖ และข้อ ๓๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการศึกษาหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งการถอนชื่อให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความเป็นธรรม และมีหนังสืออุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ

แจ้งผลว่าได้นำเรื่องหรือบันทึกวิทยาลัยและสภาวิชาการมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒแล้ว และมีมติยืนยันตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีจากการได้รับอนุมัติวุฒิปริญญา ดุษฎีบัณฑิตเป็นโมฆะ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติปริญญาหลักสูตรการศึกษา ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม และให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ถอนการอนุมัติปริญญา ดุษฎีบัณฑิต สาขาการอุดมศึกษา

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร และข้อ ๓๕.๒.๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการศึกษา หลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๖ กำหนดว่า นิสิตจะขอรับปริญญา มหาบัณฑิตแผน ก และปริญญา ดุษฎีบัณฑิตต้องมีคุณสมบัติทำปฏิญาณนิพนธ์ผ่านตามมาตรฐานของมหาวิทยาลัย และสอบปากเปล่าเกี่ยวกับปฏิญาณนิพนธ์ได้ ข้อ ๓๖ กำหนดว่า การให้ปริญญา มหาวิทยาลัย จะพิจารณานิสิตที่ได้ยื่นความจำนงขอรับปริญญา มีคุณสมบัติตามข้อ ๓๕.๒ และมีความประพฤติดี เพื่อเสนอชื่อต่อสภามหาวิทยาลัยขออนุมัติปริญญาหรือประกาศนียบัตร จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจอนุมัติให้ปริญญาแก่นิสิตผู้ที่มีคุณสมบัติขอรับปริญญา มหาบัณฑิตแผน ก และปริญญา ดุษฎีบัณฑิต โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติทำปฏิญาณนิพนธ์ ผ่านตามมาตรฐานของมหาวิทยาลัยและสอบปากเปล่าเกี่ยวกับปฏิญาณนิพนธ์ได้ และจะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงจะพิจารณารับอนุมัติปริญญาให้แก่ นิสิตผู้นั้น และในทางกลับกันหากพบว่า นิสิตผู้เสนอขอรับปริญญาขาดคุณสมบัติประการใดประการหนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจที่จะพิจารณาไม่อนุมัติปริญญาให้ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงการทำปฏิญาณนิพนธ์ ของผู้ฟ้องคดีของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่าปฏิญาณนิพนธ์ของผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะบทที่ ๒ ว่าด้วยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นบทที่ว่าด้วยแนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีข้อความซ้ำซ้อนและคล้ายคลึงกับปฏิญาณนิพนธ์ ของนางสาว ท. ตอนที่ ๑ ในเรื่องแนวคิดพื้นฐานและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ที่ได้เสนอปฏิญาณนิพนธ์ก่อนผู้ฟ้องคดี ประมาณ ๒๔ หน้า โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็น อย่างชัดเจนว่า ข้อความที่ซ้ำซ้อนและคล้ายคลึงกับปฏิญาณนิพนธ์ของนางสาว ท. เป็นการอ้างอิง แนวคิดของผู้อื่นเพื่อสนับสนุนแนวคิดหรือข้อเสนอหรือความคิดเห็นของตนเอง จึงเชื่อได้ว่า ข้อความที่ซ้ำซ้อนและคล้ายคลึงกับปฏิญาณนิพนธ์ของนางสาว ท. เป็นข้อความที่ได้คัดลอก มาจากปฏิญาณนิพนธ์ของนางสาว ท. เพียงแต่ได้สลับบรรทัดของข้อความเพื่อหลอกลวง



กรรมการควบคุมปริญญาบัตรให้เข้าใจไขว่เขวว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการเอง จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำปริญญาบัตรด้วยแนวคิดของตนเองตามมาตรฐานของมหาวิทยาลัย การคัดลอกข้อความแม้จะเป็นเพียงส่วนหนึ่ง แต่ก็ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมทางวิชาการ และการทำงานวิจัย ซึ่งมีผลให้ปริญญาบัตรไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ของวิชาการ ปริญญาบัตรทุกบทย่อยทำโดยนิสิตผู้ขอรับปริญญาหรือผู้วิจัยทั้งหมด เพื่อแสดงถึงคุณภาพวิชาการ จะลอกเลียนส่วนใด ๆ ไม่ได้ ความมีคุณภาพต้องครบทั้งเล่ม ไม่ใช่พิจารณาจากส่วนใดส่วนหนึ่ง การลอกเลียนถือเป็นการผิดอย่างร้ายแรงในทางวิชาการ จึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการขอรับปริญญาบัตรบัณฑิต และกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งอนุมัติปริญญาการศึกษาบัตรบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ทำปริญญาบัตรด้วยตนเอง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติถอนการอนุมัติปริญญาบัตรบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษา ที่ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว และมีหนังสือแจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ สำหรับกรณีที่คณะกรรมการสอบปากเปล่า และคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาปริญญาบัตรและกระบวนการทำปริญญาบัตรของผู้ฟ้องคดี แล้วเห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาบัตรบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษา นั้น เห็นว่า คณะกรรมการควบคุมปริญญาบัตรในการควบคุมและให้คำปรึกษาปริญญาบัตร มีหน้าที่ในการพิจารณากระบวนการทำปริญญาบัตร และเมื่อปริญญาบัตรนั้นสมบูรณ์ คณะกรรมการดังกล่าวจึงลงชื่อเสนอปริญญาบัตรต่อบัณฑิตวิทยาลัย เพื่ออนุมัติปริญญาบัตรเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา การประเมินของคณะกรรมการประเมินตามเนื้อหาสาระของบทที่ ๒ โดยไม่มีข้อเท็จจริงการคัดลอกข้อความจากปริญญาบัตรของบุคคลอื่น ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญทำให้คณะกรรมการเข้าใจว่า ผู้ฟ้องคดีได้เรียบเรียงหลักทฤษฎีด้วยตนเอง การประเมินของคณะกรรมการจึงเป็นการประเมินโดยผิดหลง ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการควบคุมปริญญาบัตรชี้แจงข้อเท็จจริง เห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคัดลอกปริญญาบัตรเกิดขึ้นภายหลังจากกระบวนการจัดทำปริญญาบัตร การสอบปริญญาบัตรและการประเมินคุณภาพปริญญาบัตรตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการศึกษาหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาฯ เสร็จสิ้นแล้ว อีกทั้ง คณะกรรมการสอบปากเปล่า และคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์เมื่อได้ลงชื่อเสนอปริญญาบัตรของผู้ฟ้องคดีแล้ว ถือว่าได้ดำเนินการครบถ้วน

ตามหน้าที่แล้ว เมื่อผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาคัดลอกข้อความจากปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิจารณาถอนปฏิญญาสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติถอนปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของผู้ฟ้องคดีซึ่งถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙๒/๒๕๕๘)

๖. การฟื้นฟูสภาพการเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา

การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้นิสิตขยายระยะเวลาการศึกษาเป็นอำนาจ และหน้าที่ของอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่จะวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นสมควร ตามข้อ ๓๔ ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่คณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ประชุมและมีมติไม่เห็นชอบให้นิสิตขยายระยะเวลาการศึกษา และคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย ได้มีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการฯ ให้คณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ทราบและแจ้งผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้เสนอให้อธิการบดี พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และอธิการบดีฯ ก็ไม่ได้เป็นผู้ลงนามในหนังสือแจ้ง แม้กรณีจะปรากฏว่าอธิการบดีฯ จะเป็นประธานกรรมการฯ ของคณะกรรมการฯ ด้วยก็ตาม กรณีก็ต้องถือว่าอธิการบดีฯ ยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าว ดังนั้น มติที่ไม่ให้นิสิตขยายระยะเวลาการศึกษา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาหลักสูตรภาคนอกเวลาราชการ สาขาวิศวกรรมเคมี คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการศึกษา ปรากฏว่าคณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ไม่เห็นชอบให้ขยายเวลาการศึกษาให้ผู้ฟ้องคดี และคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้คณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ทราบ เพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่ออธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ของนิสิตมีมติให้ยกอุทธรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เห็นชอบให้ขยายเวลาการศึกษา เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และคืนสถานภาพนิสิตและขยายเวลาการศึกษาให้ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ตามระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดกรณีการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้นิติขยายระยะเวลาการศึกษาไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการศึกษา กรณีจึงเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วตามข้อ ๓๔^๑ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องวินิจฉัยตามแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นประธานกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ร่วมลงมติในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ดังที่ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตำแหน่งตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นสถานะประธานขององค์กรกลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่แยกต่างหากจากอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดี หากแปลความว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติอย่างใดแล้ว มีผลเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามมติดังกล่าวด้วยโดยปริยาย ก็ย่อมไม่มีความจำเป็นที่ระเบียบดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาสั่งการอีก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัยได้มีหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้คณะบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ทราบและแจ้งผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา

^๑ ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๓๔ ให้อธิการบดีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ในกรณีที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ให้คณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัยพิจารณาและเสนอความเห็นต่ออธิการบดีเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

^๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย” ประกอบด้วย

(๑) อธิการบดีเป็นประธานกรรมการ

(๒) คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัยเป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการซึ่งอธิการบดีแต่งตั้งจากรองอธิการบดีจำนวนสองคน

(๔) กรรมการซึ่งคณะบดีของคณะที่เปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาเลือกกันเองจำนวนสิบคน

(๕) กรรมการซึ่งคณะบดีของคณะที่เปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาจากหัวหน้าภาควิชาของภาควิชาที่เปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาจำนวนสิบคน แต่ต้องไม่เป็นหัวหน้าภาควิชาในคณะที่คณะบดีได้รับเลือกตาม (๔)

ให้คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัยแต่งตั้งรองคณะบดีบัณฑิตวิทยาลัยคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการและแต่งตั้งรองคณะบดีบัณฑิตวิทยาลัยอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการตาม (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี แต่อาจได้รับเลือกใหม่อีกได้

ในกรณีที่กรรมการตาม (๔) และ (๕) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้ดำเนินการเลือกกรรมการใหม่ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยให้อยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

อีกครั้งหนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้เป็นผู้ลงนามในหนังสือดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาการศึกษาและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นสภาพการเป็นนิสิตภาคการศึกษาปลาย ปีการศึกษา ๒๕๔๖ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็เป็นเพียงการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ของนิสิต ซึ่งเป็นที่สิ้นสุดแล้วตามข้อ ๑๘ วรรคสอง และข้อ ๑๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการร้องทุกข์ อุทธรณ์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ อุทธรณ์ของนิสิต พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเป็นคนละขั้นตอนกับการพิจารณาสั่งการตามข้อ ๓๔ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ไม่เห็นชอบให้ขยายเวลาการศึกษาของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้มติของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ของนิสิต ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ไม่เห็นชอบให้ขยายเวลาการศึกษา และมติของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ของนิสิตที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ โดยมีผลย้อนหลังไปนับแต่วันออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๔/๒๕๕๘)

คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคำขอของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและรับผิดชอบในกิจการทั้งหลายของคณะ คณะบดีจึงมีอำนาจในการพิจารณาทบทวนการดำเนินการของคณะกรรมการหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ และโดยที่มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการประจำคณะมีอำนาจและหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติภายในคณะด้วยความเห็นชอบ

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น



ของสภาสถาบัน กำหนดหลักสูตรและรายละเอียดเกี่ยวกับหลักสูตรเพื่อเสนอ
สภาสถาบัน และจัดดำเนินการสอบไล่หรือทดสอบ ซึ่งอำนาจในการจัดดำเนินการสอบไล่
ย่อมรวมถึงอำนาจในการตรวจข้อสอบ อำนาจในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวน
การตรวจข้อสอบด้วย การที่คณบดีฯ นำมติที่ประชุมคณะกรรมการหลักสูตรดังกล่าว
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบ และหนังสือร้องเรียนของนักศึกษา
เข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ จึงเป็นการกระทำ
ที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณบดีฯ และการที่คณบดีฯ ได้ให้โอกาสแก่นักศึกษาที่สอบ
ไม่ผ่าน มาสอบแก้ตัวใหม่อีกครั้งหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการจัดการสอบไล่เพิ่มเติม
เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในหลักสูตร โดยมีได้มีการแก้ไขหลักการของหลักสูตร
แต่อย่างใด จึงเป็นการสอบที่ชอบด้วยกฎหมาย และผลการสอบมีผลผูกพันกับนักศึกษา

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นให้ศึกษาหลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ รุ่นที่ ๑ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในการศึกษาหลักสูตรดังกล่าว
ข้อ ๑๑ (๒) ของหลักสูตร Doctor of Philosophy Program in Economics (International Program)
กำหนดให้การประเมินผลและการสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาปริญญาเอกจะต้องสอบผ่าน
Qualifying Examination หมวดวิชา Microeconomics และหมวดวิชา Macroeconomics ภายใน
ระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษา ต่อมา ที่ประชุมคณะกรรมการหลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ มีมติให้นักศึกษาต้องเรียนวิชาพื้นฐาน
ของแต่ละหมวดวิชาให้ครบก่อน จึงจะมีสิทธิสอบ Qualifying Examination โดยต้องสอบให้ผ่าน
ภายใน ๒ ปี และต้องสอบแต่ละหมวดวิชาให้ผ่านภายใน ๒ ครั้ง ทั้งนี้ ในการสอบ Qualifying
Examination ประจำปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐ นั้น ได้กำหนดการสอบเอาไว้ ๓ ครั้ง ปรากฏว่าในการสอบ
ครั้งที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีแจ้งไม่เข้าสอบวิชา Microeconomics ส่วนวิชา Macroeconomics ผู้ฟ้องคดี
สอบไม่ผ่าน ส่วนในการสอบครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีแจ้งไม่เข้าสอบทั้ง ๒ หมวดวิชา สำหรับการสอบ
ครั้งที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านวิชา Microeconomics ส่วนวิชา Macroeconomics ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่าน
ต่อมา คณะกรรมการหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ ได้มีมติ
ในการประชุมให้แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบ Qualifying Examination เพื่อพิจารณา
ในรอบที่ ๒ สำหรับผู้ที่สอบไม่ผ่านในแต่ละหมวดวิชา หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิการบดี
ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอให้ตรวจสอบการให้คะแนน
ทดสอบคุณสมบัติ (Qualifying Examination) และตั้งคณะกรรมการทบทวนการสอบสำหรับการสอบ

ครั้งที่ ๓ วิชา Macroeconomics ซึ่งผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่าน รองศาสตราจารย์ ร. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งดำรงตำแหน่งคณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ จึงเสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบว่า การสอบ Qualifying Examination ที่ผ่านมาไม่เคยชี้แจงผลการสอบแก่นักศึกษา และการที่ที่ประชุมคณะกรรมการหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ มีมติแต่งตั้งกรรมการทบทวนผลการสอบ Qualifying Examination ให้แก่นักศึกษาที่สอบไม่ผ่านนั้น เนื่องจากกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวไม่ได้สอนหมวดวิชา Microeconomics และหมวดวิชา Macroeconomics แก่นักศึกษา รุ่นที่ ๑ จึงยังไม่ได้ทาบทามาเป็นกรรมการทบทวนผลการสอบ โดยที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งอาจารย์ที่ไม่ได้สอนวิชาดังกล่าวมาทบทวนผลการสอบ Qualifying Examination ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดการ Overrule จึงมีมติไม่แต่งตั้งกรรมการทบทวนผลการสอบ Qualifying Examination ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ มีมติไม่อนุมัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบวิชาดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ออกสแกนผู้ฟ้องคดีและนักศึกษาที่สอบไม่ผ่าน Qualifying Examination สอบแก้ตัวใหม่อีกครั้งหนึ่ง ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังคงสอบไม่ผ่าน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสภาพการเป็นนักศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบ และการไม่เปิดเผยการให้คะแนนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษาและได้รับความเสียหายจากการถูกมหาวิทยาลัยขอนแก่นปรับให้ขาดใช้เงินทุนการศึกษาคืน และเสียค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการศึกษา ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อให้ชำระหนี้ในจำนวนเงินตามที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดหลักสูตรการเรียนและการสอบในระดับปริญญาเอกของคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งคณบดีของคณะพัฒนาการเศรษฐกิจและมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและรับผิดชอบในกิจการทั้งหลายของคณะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจในการพิจารณาทบทวนการดำเนินการของคณะกรรมการหลักสูตร



ปรัชญาดุชฎีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^๕ ประกอบมาตรา ๒๘ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ และโดยที่มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการประจำคณะมีอำนาจ และหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติภายในคณะด้วยความเห็นชอบของสภาสถาบัน กำหนดหลักสูตร และรายละเอียดเกี่ยวกับหลักสูตรเพื่อเสนอสภาสถาบัน และจัดดำเนินการสอบไล่หรือทดสอบ ซึ่งอำนาจในการจัดดำเนินการสอบไล่ย่อมรวมถึงอำนาจในการตรวจข้อสอบ อำนาจในการมีคำสั่ง เกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนการตรวจข้อสอบด้วย เมื่อคณะกรรมการหลักสูตรปรัชญาดุชฎีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ ได้มีการประชุมและมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวน ผลการสอบ Qualifying Examination เพื่อพิจารณาในรอบที่ ๒ สำหรับผู้ที่สอบไม่ผ่านในแต่ละ หมวดวิชา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำมติที่ประชุมคณะกรรมการหลักสูตรปรัชญาดุชฎีบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) หลักสูตรนานาชาติ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบ และหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะพัฒนาการ เศรษฐกิจ จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเมื่อพิจารณา ถึงเหตุผลที่ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบที่ว่า เนื่องจากกรรมการที่ได้รับการ แต่งตั้งไม่ได้สอนวิชา Microeconomics และวิชา Macroeconomics แก่นักศึกษารุ่น ๑ มาก่อน และเพื่อมิให้เกิดการ Overrule จึงถือได้ว่าเหตุผลดังกล่าวมีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงมติดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่และใช้ดุลพินิจโดยชอบตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ฯ แล้ว

ส่วนในกรณีของการจัดการสอบใหม่นั้น เห็นว่า ข้อ ๑๑ (๒) ของหลักสูตร Doctor of Philosophy Program in Economics (International Program) กำหนดให้การประเมินผลและ การสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาปริญญาเอก จะต้องสอบผ่าน Qualifying Examination หมวดวิชา Microeconomics และหมวดวิชา Macroeconomics ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันขึ้นทะเบียน

^๕ พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๓ ในคณะหนึ่ง ให้มีคณบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของคณะ และให้มีรองคณบดี ตามจำนวนที่สภาสถาบันกำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่คณบดีมอบหมายก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๒๘ คณบดีและผู้อำนวยการสำนักมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับคณะหรือสำนัก ดังต่อไปนี้

(๑) จัดดำเนินงานและรับผิดชอบในกิจการทั้งหลายของคณะหรือสำนัก

(๒) รักษาระเบียบวินัย

(๓) ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบัน และระเบียบของคณะหรือสำนัก

เป็นนักศึกษา โดยในการดำเนินการจัดการสอบไล่วิชาดังกล่าว มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ฯ บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประจำคณะ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสอบ Qualifying Examination ประจำปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐ นั้น ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านวิชา Microeconomics แต่สอบวิชา Macroeconomics สอบไม่ผ่าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีและนักศึกษาที่สอบไม่ผ่าน Qualifying Examination สอบแก้ตัวใหม่อีกครั้งหนึ่ง กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการจัดการสอบไล่เพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในหลักสูตรโดยมิได้มีการแก้ไขหลักการของหลักสูตรที่กำหนดให้นักศึกษาปริญญาเอกจะต้องสอบผ่าน Qualifying Examination ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษาแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้สอบใหม่อีกครั้ง การสอบดังกล่าวจึงเป็นการสอบที่ชอบด้วยกฎหมาย และผลการสอบก็มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสภาพการเป็นนักศึกษา

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยการให้คะแนนนั้น เห็นว่าหนังสือร้องขอของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐ ระบุว่า ขอความอนุเคราะห์ให้ตรวจสอบการให้คะแนนการสอบคุณสมบัติ (Qualifying Examination) โดยตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบกระดาษคำตอบของผู้ฟ้องคดีและสอบปากเปล่า จึงมีใช้หนังสือที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบโดยตรง อีกทั้ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจมีมติไม่อนุมัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนผลการสอบวิชาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแต่อย่างใด จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความประสงค์จะขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคะแนนสอบมาตั้งแต่ต้น จึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๕/๒๕๕๘)

^๖ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕



๗. การดำเนินกิจการการศึกษา

๗.๑ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักสูตรของมหาวิทยาลัย

หลักสูตรที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจะต้องใช้เกณฑ์พิจารณาให้นักศึกษาสำเร็จการศึกษา ต้องเป็นหลักสูตรที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับ ข้อ ๒๙ ของระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าหลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาศิลปศึกษา (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๔๗) ได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยขอนแก่นแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ได้รับทราบการให้ความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว หลักสูตรดังกล่าวจึงเป็นหลักสูตรที่ชอบด้วยกฎหมายที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจะใช้เป็นหลักเกณฑ์พิจารณาให้นักศึกษาสำเร็จการศึกษาและอนุมัติปริญญาเมื่อนักศึกษาได้สอบผ่านรายวิชาครบถ้วนตามหลักสูตรแล้ว ซึ่งในกรณีหลักสูตรที่ปรากฏในคู่มือ นักศึกษาไม่ตรงกับหลักสูตรที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติ ผู้ฟ้องคดีจะได้ลงทะเบียนและสอบผ่านรายวิชาครบถ้วนตามหลักสูตรที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษาแล้ว ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะสำเร็จการศึกษาได้ตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรีฯ และแม้ว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นจะได้จัดพิมพ์หลักสูตรตามที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นคู่มือนักศึกษาตลอดมาทุกปี และฐานข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ก็ถูกต้องตรงตามที่ผู้ฟ้องคดีและนักศึกษาใช้เป็นคู่มือการลงทะเบียนตลอดมาก็ตาม แต่กรณีก็ไม่มีผลทำให้หลักสูตรที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษาดังกล่าว กลายเป็นหลักสูตรที่จะใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาได้

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้เปิดรับนักศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาศิลปศึกษา (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๔๗) ในปีการศึกษา ๒๕๔๗ โดยหลักสูตรดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยขอนแก่นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ในการเปิดสอนหลักสูตรดังกล่าว มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้จัดทำคู่มือนักศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แสดงรายละเอียดโครงสร้างหลักสูตร และแผนการศึกษาในแต่ละภาคการศึกษาจนสำเร็จการศึกษามอบให้แก่นักศึกษาที่เข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าว และสาขาวิชาศิลปศึกษาได้ส่งข้อมูลหลักสูตรและแผนการเรียนการสอนตามที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปยังสำนักทะเบียนและประมวลผล เพื่อใช้สำหรับ

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นตามคู่มือนักศึกษาที่กำหนดให้วิชาพิพาทที่เป็นวิชาเลือกเปลี่ยนแปลงเป็นวิชาบังคับ และการบันทึกข้อมูลว่าผู้ฟ้องคดีค้างชำระค่าลงทะเบียนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักสูตร และแก้ไขข้อมูลทางทะเบียนของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ (๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด ประกอบกับระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๙ กำหนดว่า การสำเร็จการศึกษา นักศึกษาที่จะสำเร็จการศึกษาจะต้องมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขต่อไปนี้ ๒๙.๑ สอบผ่านรายวิชาครบตามหลักสูตร... ดังนั้น หลักสูตรที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจะต้องใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาให้นักศึกษาสำเร็จการศึกษา จึงต้องเป็นหลักสูตรที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อปรากฏว่าหลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาศิลปศึกษา (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๔๗) ได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยขอนแก่นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ได้รับทราบการให้ความเห็นชอบดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ หลักสูตรดังกล่าวจึงเป็นหลักสูตรที่ชอบด้วยกฎหมายที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจะใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาให้นักศึกษาสำเร็จการศึกษาและอนุมัติปริญญาเมื่อนักศึกษาได้สอบผ่านรายวิชาครบถ้วนตามหลักสูตรแล้ว ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ลงทะเบียนและสอบผ่านรายวิชาครบถ้วนตามหลักสูตรที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษาแล้ว ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะสำเร็จการศึกษาได้ตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรีฯ และแม้ว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นจะได้จัดพิมพ์หลักสูตรตามที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นคู่มือนักศึกษาตลอดมาทุกปี และฐานข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ก็ถูกต้องตรงตามกับผู้ฟ้องคดีและนักศึกษาใช้เป็นคู่มือการลงทะเบียนตลอดมาก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลทำให้หลักสูตรที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษาดังกล่าวกลายเป็นหลักสูตรที่จะใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาได้ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ เรื่อง การเทียบเท่ารายวิชาหลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาศิลปศึกษา (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๔๗) คณะศึกษาศาสตร์ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้รายวิชาที่นักศึกษาลงทะเบียนตามคู่มือนักศึกษาเป็นรายวิชาที่เทียบเท่ากันได้กับรายวิชาตามหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น จำนวน ๗๓ รายวิชา นั้น เป็นการกระทำไปเพื่อแก้ไขความบกพร่องของหลักสูตรที่ปรากฏในคู่มือนักศึกษาและที่ได้จัดการสอนไปแล้วให้ถูกต้องสอดคล้องกับหลักสูตรที่สภามหาวิทยาลัยขอนแก่น

ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้นักศึกษาที่สำเร็จตามหลักสูตรได้รับอนุมัติปริญญาและสามารถไปประกอบวิชาชีพครูตามหลักเกณฑ์ที่คุรุสภากำหนดได้ การออกประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่สำนักทะเบียนและประมวลผลได้ลงทะเบียนแทนผู้ฟ้องคดีนั้นก็สืบเนื่องจากคณะศึกษาศาสตร์ได้ทำเรื่องขอลงทะเบียนให้ผู้ฟ้องคดีและนักศึกษารหัส ๔๘ ทุกคนที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนในรายวิชาดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ฟ้องคดีและนักศึกษา และเมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะลงทะเบียนรายวิชาดังกล่าว คณะศึกษาศาสตร์ก็ได้ทำเรื่องขออนุญาตลงทะเบียนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และสำนักทะเบียนและประมวลผลก็ได้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีจากรายวิชาพร้อมทั้งลบข้อมูลออกจากระบบเรียบร้อยแล้ว การกระทำดังกล่าวจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๕๘/๒๕๕๘)

๗.๒ การปรับสูตรของสถานศึกษาจากการจัดการเรียนการสอนตามโครงการโรงเรียนสองภาษาฉบับย่อ (Mini English Program) เป็นโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ (English Program)

การที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้มีโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรเป็นภาษาอังกฤษ ถือเป็นทางเลือกจากการจัดการศึกษาตามหลักสูตรปกติซึ่งจัดสอนเป็นภาษาไทย จึงไม่อยู่ในบังคับให้สถานศึกษาต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและเสมอกัน ทั้งยังมีได้ถูกบังคับให้ต้องจัดให้มีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หากผู้ปกครองนักเรียนรายใดไม่ประสงค์จะให้บุตรเข้าเรียนในโครงการดังกล่าว ก็ย่อมมีสิทธิขอย้ายบุตรของตนเข้าเรียนตามหลักสูตรซึ่งเป็นการเรียนภาคบังคับตามปกติได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าบำรุงการศึกษา โครงการดังกล่าวจึงมิได้ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของนักเรียนและมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยใช้ฐานะทางเศรษฐกิจมาจำกัดสิทธินักเรียน ดังนั้น กรณีที่สถานศึกษาเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาหลักสูตรทางเลือกดังกล่าวในอัตราไม่เกินกว่าที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด แต่ผู้ปกครองนักเรียนบางรายไม่ประสงค์จะชำระเงินจำนวนดังกล่าวและได้นำบุตรของตนไปเรียนที่อื่น เป็นเหตุให้นักเรียนเสียโอกาสในการเรียนหลักสูตรทางเลือกดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จึงไม่ใช่ความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของสถานศึกษาแต่อย่างใด สถานศึกษาไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายกรณีดังกล่าว



สรุปข้อเท็จจริง

โรงเรียนอนุบาลชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติให้ดำเนินการจัดการศึกษาตามรูปแบบโรงเรียนสองภาษาฉบับย่อ (Mini English Program) ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๖ โดยให้จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษในบางวิชา และให้ถือเป็นทางเลือกหนึ่งของการจัดการศึกษาคู่กับหลักสูตรปกติ แต่ในปีการศึกษา ๒๕๔๗ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้ปรับหลักสูตรเป็นโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ (English Program) โดยสอนเป็นภาษาอังกฤษ ๑๕ ชั่วโมงขึ้นไป ไม่น้อยกว่า ๔ กลุ่มสาระการเรียนรู้ ซึ่งในการจัดการเรียนการสอนดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศเรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเก็บเงินบำรุงการศึกษา เพื่อจัดการศึกษาเพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามอัตราที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและฐานะทางเศรษฐกิจ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของนักเรียนเท่านั้น โดยให้เรียกเก็บได้ไม่เกินคนละ ๓๕,๐๐๐ บาท ต่อภาคเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เริ่มดำเนินโครงการดังกล่าวในปีการศึกษา ๒๕๔๗ นาร่องในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ มีครูต่างชาติเป็นผู้สอน โดยมีการสอนวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เป็นภาษาอังกฤษ รวมทั้งได้จัดเก็บเงินสนับสนุนบำรุงศึกษาคณะละ ๑๔,๕๐๐ บาท ต่อภาคเรียน แต่สำหรับการดำเนินการในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือที่ ศร ๐๔๐๓๔.๐๗๒/พิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ปกครองนักเรียนชั้นอนุบาลปีที่ ๒ ที่บุตรหลานจะเลื่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ และผู้ปกครองนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ ที่บุตรหลานจะเลื่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ ให้ทราบเกี่ยวกับการปรับหลักสูตรและขอเก็บเงินบำรุงศึกษาคณะละ ๑๙,๕๐๐ บาท ต่อภาคเรียน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยเรียกเก็บ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ปกครองนักเรียนบางรายที่ไม่พอใจจึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑ ซึ่งต่อมาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเหตุผลและความจำเป็นต้องเรียกเก็บเงินสนับสนุนจำนวนดังกล่าว ประกอบกับเป็นการเรียกเก็บเงินที่ไม่เกินเพดานที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด คือ คนละ ๓๕,๐๐๐ บาท ต่อภาคเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ปกครองนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ และชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ ชำระเงินสนับสนุนการศึกษาโครงการจัดการเรียนการสอนดังกล่าว จำนวน ๑๙,๕๐๐ บาท ก่อนเปิดภาคเรียนปีการศึกษา ๒๕๕๐ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ปกครองนักเรียนจำนวน ๑๑ ราย แจ้งความประสงค์ขอย้ายบุตรของตนจากหลักสูตรสองภาษาไปเรียนหลักสูตรปกติ

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ย้ายบุตรของตนไปเรียนที่โรงเรียนอื่น ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑ รวมทั้งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ว่ามาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติว่า การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แต่การที่กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้จัดการเรียนการสอนตามโครงการโรงเรียนสองภาษา ฉบับย่อ (Mini English Program) และโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ เป็นภาษาอังกฤษ (English Program) ถือเป็นทางเลือกจากการจัดการศึกษาตามหลักสูตรปกติ ซึ่งจัดสอนเป็นภาษาไทย จึงไม่บังคับให้สถานศึกษาของรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและเสมอกัน ทั้งยังมีได้ถูกบังคับให้จัดให้มีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติให้ดำเนินการจัดการศึกษาตามรูปแบบ โรงเรียนสองภาษาฉบับย่อ (Mini English Program) ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๖ โดยขอรับเงินสนับสนุนบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครองนักเรียนที่สมัครเข้าเรียนตามโครงการดังกล่าวคนละ ๑๔,๔๐๐ บาท ต่อภาคเรียน ซึ่งไม่เกินกว่าอัตราที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้ และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปรับเปลี่ยนเป็นโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ (English Program) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้จัดการเรียนการสอนในปีการศึกษา ๒๕๔๙ ในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ โดยขอรับเงินสนับสนุนบำรุงการศึกษาในอัตราเดิม และในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดสอนเพิ่มในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ ซึ่งก็คือนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ เมื่อปีการศึกษา ๒๕๔๙ กรณีจึงเห็นได้ว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในการจัดการเรียนการสอนทั้งสองโครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่สอดคล้อง และเป็นไปตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว

ส่วนการเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร กระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ (English Program) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนอนุบาลชลบุรีได้มีการประชุม เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ และที่ประชุมมีมติให้ดำเนินโครงการดังกล่าวในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ และชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ โดยขอรับการสนับสนุนจากผู้ปกครองนักเรียนเป็นค่าบริหารจัดการศึกษาสองภาษาและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนประมาณร้อยละ ๕๐ ของอัตรา



ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด โดยแยกเป็นงบสนับสนุนบริหารการศึกษา ๑๗,๕๐๐ บาท งบสวัสดิการอาหารกลางวัน ๑,๒๐๐ บาท และงบบริหารทั่วไป ๘๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๙,๕๐๐ บาท ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้มีหนังสือถึงผู้ปกครองนักเรียนที่ยื่นความจำนงเข้าร่วมโครงการเพื่อแจ้งขอรับการสนับสนุนเงินบำรุงการศึกษาจำนวน ๑๙,๕๐๐ บาท ทั้งที่ยังมิได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ภายหลังการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนอนุบาลชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีหนังสืออีกฉบับหนึ่งขอความร่วมมือไปยังผู้ปกครองนักเรียนที่เข้าร่วมโครงการเพื่อชำระเงินบำรุงการศึกษา กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงจัดการเรียนการสอนหลักสูตรปกติควบคู่กันไปกับโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ เป็นภาษาอังกฤษซึ่งเป็นเพียงหลักสูตรทางเลือก ดังนั้น หากผู้ปกครองนักเรียนรายใดไม่ประสงค์จะให้บุตรเข้าเรียนในโครงการดังกล่าว ก็ย่อมมีสิทธิแจ้งความประสงค์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอย้ายบุตรของตนเข้าเรียนตามหลักสูตรซึ่งเป็นการเรียนภาคบังคับตามปกติได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าบำรุงการศึกษา โครงการดังกล่าวจึงมิได้ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของนักเรียนและมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยใช้ฐานะทางเศรษฐกิจมาจำกัดสิทธินักเรียนตามมาตรา ๔^๗ และมาตรา ๓๐^๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องนำบุตรสาวของตนไปเรียนที่อื่น ทำให้เสียโอกาสในการเรียนหลักสูตรโครงการโรงเรียนสองภาษาแบบย่อ (Mini English Program) อย่างต่อเนื่อง จึงไม่ใช่ความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๘)

^{๗-๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

๗.๓ การจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา

การจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา (กลุ่มนักศึกษาฝึกงานทำ) มีลักษณะเป็นการจัดกิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาการเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมาย และมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้ ซึ่งเป็นไปตามนิยาม คำว่า “การศึกษา นอกกระบบ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการจัดการศึกษาในลักษณะนี้ จึงเป็นของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มิใช่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนและเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ดังนั้น การที่เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นโครงการที่มีลักษณะการจัดการศึกษารูปแบบศูนย์การเรียนซึ่งเป็นการศึกษานอกกระบบอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย ว. จัดทำคู่มือ (ฉบับรวมเล่ม) รูปแบบการจัดการศึกษาตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๑) และได้นำไปจัดแจ้งลิขสิทธิ์ต่อกรมทรัพย์สินทางปัญญา โดยใช้ชื่อผลงาน คู่มือ การจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา ต่อมา นาย ว. ในฐานะผู้แทนเจ้าของลิขสิทธิ์ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขออนุญาตจัดการศึกษาตามโครงการจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา (กลุ่มนักศึกษาฝึกงานทำ) โดยรูปแบบการศึกษาเป็นการจัดการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ในโรงเรียนในระบบ และกำหนดผู้เรียน ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพ/ฝึกงานทำ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ฯลฯ วิธีการจัดการเรียนการสอน ให้ห้องเรียนและห้องปฏิบัติการไปอยู่ในชุมชนเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้เรียน หลังเลิกงาน วิธีการสอนให้ผู้เรียนเป็นผู้แสวงหา ค้นหา การคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ จากแหล่งการเรียนรู้ที่ผู้สอนแนะนำไว้ในใบงาน เพื่อให้ผู้เรียนเป็นผู้สร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง โดยใช้



ห้องเรียนและห้องปฏิบัติการที่อยู่ในชุมชนใกล้บ้าน และวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียน ให้ดำเนินการวัดผลและประเมินผลเป็นรายวิชาเมื่อเรียนจบตามตารางเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดการเรียนการสอนตามคู่มือที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำขึ้น โดยให้เหตุผลว่า โครงการดังกล่าวไม่เข้าลักษณะการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่มีลักษณะการจัดการศึกษารูปแบบศูนย์การเรียน ซึ่งเป็นการศึกษานอกระบบอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบัน คือ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย) นาย ว. ไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) (ที่ถูก คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดการเรียนการสอนได้ตามรูปแบบโครงการจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา (กลุ่มนักศึกษามีงานทำ) และขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจัดการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาที่เปิดสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน เรื่อง หลักเกณฑ์ห้องประกอบ สถานที่ฝึกงานและเครื่องมืออุปกรณ์ การคำนวณความจุนักเรียน สำหรับห้องปฏิบัติการ โรงฝึกงานหรือสถานที่ฝึกปฏิบัติงาน ของโรงเรียนเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา ที่เปิดสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยจะต้องมีที่ดิน อาคารสถานที่ ห้องประกอบ เครื่องมืออุปกรณ์ และบุคลากรที่มีความรู้ตามสาขาที่เปิดสอน แต่รูปแบบการจัดการศึกษาตามโครงการจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา (กลุ่มนักศึกษามีงานทำ) ของผู้ฟ้องคดี มีลักษณะเป็นการจัดกิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาการเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายนั้น และมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัตินิยามคำว่า “การศึกษานอกระบบ” ในมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษา

^๙ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การศึกษานอกระบบ” หมายความว่า กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพ

นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และการจัดการศึกษาโดยใช้ห้องเรียนและห้องปฏิบัติการที่อยู่ชุมชนใกล้บ้าน ก็มีลักษณะเป็นการจัดให้มีศูนย์การเรียนชุมชน รูปแบบการจัดการศึกษาของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เข้าลักษณะการจัดการศึกษาโรงเรียนในระบบตามมาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ และไม่เข้าลักษณะของการจัดตั้งเป็นสาขาของโรงเรียนในระบบตามมาตรา ๒๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตเกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดการศึกษาตามโครงการของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน เดิม) ไม่ใช่อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดการศึกษาตามโครงการจัดการศึกษาแบบผสมผสานสายอาชีวศึกษา (กลุ่มนักศึกษาฝึกงานทำ) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียอมเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๑/๒๕๕๙)

๗.๔ การเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา

ข้อ ๑ (๔) ของบัญชีหมายเลข ๔ แนบท้ายระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งของผู้ทำการสอนในตำแหน่งวิชาการที่ทำหน้าที่สอนและวิจัยเท่านั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะมีสิทธิเบิกค่าสอนเกินภาระงานสอนได้ก็ต่อเมื่อได้ทำการสอนและทำการวิจัยไปพร้อมกัน

ความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายนั้นและมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงเรียนในระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๙ โรงเรียนในระบบอาจจัดตั้งสาขาได้ การจัดตั้ง การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ห้ามไม่ให้โรงเรียนในระบบกระทำการใดให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าเป็นตัวแทน เครือข่ายหรือสาขาของโรงเรียนในระบบสถาบันหรือสถานศึกษาอื่นในต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต



ดังนั้น บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้ทำการสอนตามความหมายในข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าว จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนสำหรับหน่วยชั่วโมงที่สอนนอกเหนือจาก จำนวนหน่วยชั่วโมงที่ต้องทำการสอนในหนึ่งภาคการศึกษาตามระเบียบเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะต้องมีหน้าที่สอนและวิจัยพร้อมกันด้วยหรือไม่ การที่ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนให้แก่ บุคคลดังกล่าว โดยอ้างว่าทางสถาบันมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายและบุคคลดังกล่าว ทำหน้าที่สอนเพียงอย่างเดียว ไม่ได้ทำการวิจัยด้วย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รับราชการเป็นอาจารย์ในสังกัดคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย ต่อมาได้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน ค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๑ และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๑๕๗ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชมงคลศรีวิชัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งเวียนให้ทราบและให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยยังไม่ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน ค่าสอนเกินภาระงานสอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตามระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และคณบดีคณะบริหารธุรกิจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อ้างว่า มหาวิทยาลัยมีเงินงบประมาณ ไม่เพียงพอที่จะจ่ายเป็นค่าสอนเกินภาระงานสอนและผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทำหน้าที่สอนเพียงอย่างเดียว ไม่ได้ทำการวิจัยด้วยจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนตามระเบียบกระทรวงการคลัง ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ เสียสิทธิที่พึงได้ โดยในภาคการศึกษาที่ ๑/๒๕๕๑ ภาคการศึกษาที่ ๒/๒๕๕๑ และภาคการศึกษาที่ ๑/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีชั่วโมงสอนเกินภาระงานสอน รวมจำนวน ๓๔๕ ชั่วโมง ค่าสอน ชั่วโมงละ ๔๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๓๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีชั่วโมงสอนเกินภาระงานสอน รวมจำนวน ๑๒๐ ชั่วโมง เป็นเงิน ๔๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีชั่วโมงสอนเกินภาระงานสอน รวมจำนวน ๙๐ ชั่วโมง เป็นเงิน ๓๖,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีชั่วโมงสอนเกินภาระงานสอน รวมจำนวน ๑๒๐ ชั่วโมง เป็นเงิน ๔๘,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ตามจำนวนเงินที่แต่ละคนมีสิทธิได้รับดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๑ (๔)^{๑๒} ของบัญชีหมายเลข ๔ แนบท้ายระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์เพียงตำแหน่งของผู้ทำการสอนในตำแหน่งวิชาการที่ทำหน้าที่สอนและวิจัยเท่านั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะมีสิทธิเบิกค่าสอนเกินภาระงานสอนได้ก็ต่อเมื่อได้ทำการสอนและทำการวิจัยไปพร้อมกันด้วยแต่อย่างใดไม่ ส่วนจะทำการวิจัยเมื่อใด อย่างไร นั้น อาจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เหตุผล และความจำเป็นแล้วแต่กรณี ประกอบกับหนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง ที่ ๐๔๐๖.๔/๐๕๒๒๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่เคยแจ้งตอบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาในประเด็นเกี่ยวกับความหมายของผู้ทำการสอนที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ก็เป็นการตอบข้อหารือแต่เพียงว่า ผู้ทำการสอนที่มีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนนั้น ต้องทำหน้าที่ทั้งการสอนและการวิจัย ซึ่งก็เป็นการตอบหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ (๔) ของบัญชีหมายเลข ๔ แนบท้ายระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว มิได้ตอบว่าจะมีสิทธิเบิกค่าสอนเกินภาระงานสอนได้ก็ต่อเมื่อได้ทำการสอนและทำการวิจัยไปพร้อมกันด้วยแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงดำรงตำแหน่งวิชาการซึ่งมีหน้าที่สอนและวิจัยตามมาตรา ๑๘ (ก) (๔)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ ปฏิบัติหน้าที่รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะบริหารธุรกิจ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ระดับ ๗ ปฏิบัติหน้าที่รองคณบดีฝ่ายพัฒนานักศึกษา คณะบริหารธุรกิจ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ระดับ ๗

^{๑๒} บัญชีหมายเลข ๔ แนบท้ายระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัยหรือทำหน้าที่วิจัยโดยเฉพาะ

(๑) ศาสตราจารย์

(๒) รองศาสตราจารย์

(๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์

(๔) อาจารย์ หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๘ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีดังนี้

(ก) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย หรือทำหน้าที่วิจัยโดยเฉพาะ ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) อาจารย์ หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ



ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน คณะบริหารธุรกิจ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้สอนซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่มีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนสำหรับหน่วยชั่วโมงที่สอนนอกเหนือจากจำนวนหน่วยชั่วโมงที่ต้องทำการสอนในหนึ่งภาคการศึกษา ตามข้อ ๓ (๑)^{๑๔} และ (๒)^{๑๕} ของบัญชีหมายเลข ๔ แนบท้ายระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาฯ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะต้องมีหน้าที่สอนและวิจัยพร้อมกันด้วยหรือไม่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นบุคคลที่ทำหน้าที่สอนในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณ จึงเป็นผู้ทำการสอนตามความหมายในข้อ ๔^{๑๖} และมีสิทธิได้รับค่าสอนเกินภาระงานสอนตามข้อ ๑๕^{๑๗} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาฯ เมื่อระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวกำหนดค่าสอนเกินภาระงานสอนในอัตราชั่วโมงละ ๔๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชั่วโมงสอนเกินภาระงานสอนตามที่กล่าวอ้างจริง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว และแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๒/๒๕๕๙)

^{๑๔-๑๕} บัญชีหมายเลข ๔ แนบท้ายระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ผู้บริหาร

(๑) รองคณบดี หรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่อที่มีฐานะเทียบเท่า

(๒) ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(๓) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖-๑๗} ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอนในสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ทำการสอน” หมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่สอนในสถานศึกษาหรือในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณ งบประมาณ

ข้อ ๑๕ ผู้ทำการสอนในสถาบันอุดมศึกษาที่สอนครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในบัญชีหมายเลข ๔ หรือหมายเลข ๕ แนบท้ายระเบียบนี้ ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าสอนเกินภาระงานสอนสำหรับหน่วยชั่วโมงที่สอนนอกเหนือจากจำนวนหน่วยชั่วโมงที่กำหนดดังกล่าว โดยห้ามมิให้นำเวลาการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำด้านกิจการนิสิต นักศึกษา ด้านการเรียนการสอนหรือด้านการจัดทำวิทยานิพนธ์ มารวมคำนวณเป็นหน่วยชั่วโมงด้วย

๗.๕ การไม่อนุมัติให้เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนภาษาเพิ่ม

เมื่อโรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่นของผู้ฟ้องคดีเป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน จึงมีลักษณะเป็นโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักสูตรหรือค่าธรรมเนียมการเรียน จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยต้องยื่นเอกสารที่มีสาระสำคัญแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขออนุญาตดังกล่าว ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับการลงทุนเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณา เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตเพิ่มหลักสูตรสอนวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศในระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง และมีคำร้องขออนุญาตเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนทุกระดับเป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท ต่อระยะเวลาเรียน ๒๐๐ ชั่วโมง โดยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในด้านการจัดการศึกษาของหลักสูตรวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มหลักสูตรตามคำขอได้ แต่สำหรับกรณีขอค่าธรรมเนียมการเรียน นั้น อนุญาตให้เรียกเก็บเพียงหลักสูตรละ ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อระยะเวลาการเรียน ๒๐๐ ชั่วโมง เนื่องจากเมื่อพิจารณาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมแล้ว ปรากฏว่าโรงเรียนสอนภาษาแห่งอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ได้รับอนุญาตให้เปิดสอนหลักสูตรดังกล่าวเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนทุกหลักสูตร ๗ ละ ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อระยะเวลาการเรียน ๒๐๐ ชั่วโมง ประกอบกับจากการตรวจสอบสภาพอาคารสถานที่ และบุคลากรของผู้ฟ้องคดี แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควรมียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมากกว่าโรงเรียนอื่น ๆ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนทุกหลักสูตรในอัตราดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่น ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขออนุญาตเพิ่มหลักสูตรสอนวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศในระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง และมีคำร้องขออนุญาตเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนทุกระดับเป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท ต่อระยะเวลาเรียน ๒๐๐ ชั่วโมง



ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้โรงเรียนของผู้ฟ้องคดีเพิ่มหลักสูตรวิชาภาษาไทย สำหรับชาวต่างประเทศ แต่ในส่วนของ การขออนุญาตเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนนั้น ได้ออกใบอนุญาต ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนหลักสูตรวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศทุกระดับในอัตรา ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อระยะเวลาการเรียน ๒๐๐ ชั่วโมง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราดังกล่าวต่ำเกินไป จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนอีกครั้งหนึ่ง แต่ได้รับแจ้งจาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต ๑ ว่า ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนหลักสูตรวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศ เหมาะสมกับความจำเป็น และสภาพของการจัดการศึกษาของจังหวัดนครราชสีมาแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ขอเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมหลักสูตรภาษาญี่ปุ่นระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต ๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบเปรียบเทียบกับโรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่นแห่งอื่นที่อยู่ในอำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมาเช่นเดียวกัน แล้วเห็นว่า ค่าธรรมเนียมที่ผู้ฟ้องคดีขอปรับสูงกว่า จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชะลอการเก็บค่าธรรมเนียม และเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจและพิจารณาการขอเปลี่ยนแปลง ค่าธรรมเนียมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ร่วมกันตรวจสถานที่และเอกสาร ประกอบการของผู้ฟ้องคดี แล้วมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าไม่สมควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปรับอัตรา ค่าธรรมเนียม แต่หากสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงในอนาคตก็ให้ผู้ฟ้องคดีขอปรับเปลี่ยนใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง ขอเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่นของผู้ฟ้องคดีเป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตร ของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการและจัดเป็นรูปแบบ การศึกษานอกระบบโรงเรียน จึงมีลักษณะเป็นโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักสูตรหรือ ค่าธรรมเนียมการเรียน จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบ ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยต้องยื่นเอกสารที่มีสาระสำคัญแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและ

^{๑๔} พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕
มาตรา ๑๕ โรงเรียนมี ๓ ลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน

๑. ๑

๑. ๑



ความจำเป็นในการขออนุญาตดังกล่าว ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับการลงทุนเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เมื่อพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ตามคำขอ อันประกอบด้วยหลักสูตร ระเบียบการ แผนผังห้องเรียน และบัญชีรายการอุปกรณ์ที่ใช้ สำหรับหลักสูตรที่ขอเพิ่ม ซึ่งเอกสารดังกล่าวมิใช่เอกสารที่จะแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามหลักสูตรที่ผู้ฟ้องคดีขอจัดเพิ่มเติม แม้ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย จากการสอนภาษาญี่ปุ่นของโรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่น น. ระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือน ธันวาคม ๒๕๔๘ ก็เป็นเพียงการแจ้งค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในหลักสูตรเดิมเท่านั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมตามหลักสูตรเดิมที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต ค่าธรรมเนียม การสอนภาษาญี่ปุ่นระดับต้นจำนวน ๑๖๐ ชั่วโมง เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท ระดับกลาง ๑๖๐ ชั่วโมง เป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท และระดับสูง ๑๖๐ ชั่วโมง เป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าค่าธรรมเนียม ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตตามคำร้อง ส่วนเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าควรกำหนดค่าธรรมเนียม สูงกว่า โดยอ้างว่ากลุ่มเป้าหมายในการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรวิชาภาษาไทย คือ ชาวญี่ปุ่นซึ่งมีฐานะดี ประกอบกับต้องใช้ครูพิเศษมีคุณสมบัติที่มีความรู้ทั้งด้านภาษาไทย ภาษาญี่ปุ่นและภาษาอังกฤษซึ่งมีอัตราค่าจ้างสูง และผู้ฟ้องคดียังมีค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการ เดินทางไปประชาสัมพันธ์ที่ประเทศญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมในด้านการท่องเที่ยว การเผยแพร่วัฒนธรรมไทย อีกทั้งยังนำรายได้ส่วนหนึ่งบริจาคมูลนิธิพระดาบสนั้น เหตุผลดังกล่าว มิได้แสดงให้เห็นถึงจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในการลงทุน และวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการ ด้านการศึกษาก็มิใช่เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการเผยแพร่วัฒนธรรมแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า ในกรณีดังกล่าวไม่เป็นการแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในด้านการจัดการศึกษาของหลักสูตร วิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อตรวจและพิจารณาการขออนุญาตเพิ่มหลักสูตรเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ กระบวนการศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาและ ประเภทศิลปศึกษา หลักสูตรของโรงเรียน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณา บัญชีด้านสภาพแวดล้อมแล้ว ปรากฏหลักฐานว่าโรงเรียนภาษาและคอมพิวเตอร์ อ. และ โรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่น จีน ไทย น. ได้รับอนุญาตให้เปิดสอนหลักสูตรวิชาภาษาไทยสำหรับ ชาวต่างประเทศระดับต้น ระดับกลางและระดับสูง เวลาเรียนหลักสูตรละ ๒๐๐ ชั่วโมง เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนทุกหลักสูตร ๆ ละ ๑๕,๐๐๐ บาท และยังปรากฏจากหนังสือตอบข้อหารือ ของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนและสำเนาเอกสารใบอนุญาต จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศในเขตกรุงเทพมหานครว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๘ โรงเรียนเอกชนนอกระบบในกรุงเทพมหานคร



ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนในอัตรา ๕,๐๐๐ ถึง ๒๔,๐๐๐ บาท อีกทั้งจากการตรวจสอบสถานที่และผลการประกอบการของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า อาคารสถานที่เป็นตึกแถว อาคารพาณิชย์ ๓ ชั้นครึ่ง จำนวน ๑ คูหา มีห้องเรียน ๒ ห้องอยู่ชั้นสอง ส่วนห้องพักครูและห้องธุรการอยู่ชั้นหนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีครูคนไทย ๑ คน คือ ผู้ฟ้องคดี ครูญี่ปุ่น ๑ คน และครูพิเศษคนไทยอีก ๑ คน สภาพอาคารสถานที่และบุคลากรดังกล่าวจึงไม่ควรจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมากกว่าโรงเรียนอื่น ๆ ที่นำมาเปรียบเทียบดังกล่าว ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา จะเห็นได้ว่ารัฐไม่มีนโยบายที่จะแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานด้านการศึกษา ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา สภาพท้องถิ่นและแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนหลักสูตรวิชาภาษาไทยสำหรับชาวต่างประเทศทุกหลักสูตรในอัตรา ๑๕,๐๐๐ บาท จึงมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๔/๒๕๕๘)

๗.๖ การคืนอาคารสถานที่ตั้งศูนย์การเรียนชุมชนเพื่อกำหนดสถานที่แห่งใหม่ เนื่องจากสถานที่เดิมไม่มีความสะดวกหรือไม่มีความเหมาะสม

ในการให้บริการการศึกษาออกโรงเรียน หากหน่วยงานจัดการศึกษาไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการก่อสร้างอาคารเป็นของตนเอง หน่วยงานจัดการศึกษาก็สามารถขอใช้สถานที่จากชุมชน องค์กรชุมชน และองค์กรอื่น ๆ เพื่อเป็นศูนย์การเรียนได้ แต่การใช้สถานที่ดังกล่าวนอกจากจะพิจารณาถึงความสะดวกและความเหมาะสมของการจัดการเรียนการสอนแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของเจ้าของสถานที่ด้วย หากต่อมาสถานที่ดังกล่าวไม่มีความสะดวกหรือไม่มีความเหมาะสม หน่วยงานจัดการศึกษาย่อมสามารถหาสถานที่แห่งใหม่เพื่อใช้เป็นศูนย์การเรียนชุมชนได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของสถานที่ที่มีความประสงค์จะใช้สถานที่ของตน และการเรียนการสอนของศูนย์การเรียนได้สิ้นสุดภาคเรียนแล้ว ประกอบกับได้มีการกำหนดสถานที่แห่งใหม่ที่อยู่ไม่ไกลจากสถานที่ดังกล่าวเพื่อใช้จัดการเรียนการสอนแทนแล้ว ทำให้ไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นใด ๆ ที่จะใช้สถานที่ดังกล่าวเป็นศูนย์การเรียนอีกต่อไป หน่วยงานจัดการศึกษาจึงมีหนังสือแจ้งคืนอาคารให้แก่เจ้าของสถานที่ การคืนอาคารดังกล่าวย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจตามเหตุผลและความจำเป็น และมีได้เป็นการจงใจสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทเรียนทางไกล ลงทะเบียนเรียนที่ศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต และเป็นประธานนักเรียนของศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลอง โดยศูนย์บริการการศึกษา นอกโรงเรียนอำเภอเมืองภูเก็ตได้ขอใช้อาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลฉลอง เพื่อเป็นสถานที่จัดการเรียนการสอนของศูนย์ดังกล่าว แต่ในระหว่างการศึกษา ปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลฉลอง รักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฉลองได้มีหนังสือ ถึงผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอเมืองภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ศูนย์การเรียนชุมชนเฉลิมพระเกียรติ ตำบลฉลองที่มีการใช้อาคารที่โดยมิชอบและฉ้อโกงประชาชน พร้อมทั้งสอบถามว่า ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอเมืองภูเก็ตยังมีความจำเป็นต้องใช้อาคารศูนย์การเรียนชุมชน ตำบลฉลองต่อไปอีกหรือไม่ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลฉลอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้เพิ่มส่วน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้อาคารศูนย์แห่งนี้เป็นที่ทำงาน ของส่วนราชการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งคืนอาคาร ซึ่งเป็นสถานที่ตั้งศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลอง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าดูแลอาคาร ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งงดการให้บริการการศึกษาของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนที่ศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลอง และให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่เข้ายึดถือครอบครองอาคารพิพาทโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ออกไปจากสถานที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๘ (๓)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่าการให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนนั้น หากหน่วยงานจัดการศึกษา ไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการก่อสร้างอาคารเป็นของตนเองแล้ว หน่วยงานจัดการศึกษา

^{๑๙} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด



ก็สามารถขอใช้สถานที่จากชุมชน องค์กรชุมชน และองค์กรอื่น ๆ เพื่อเป็นศูนย์การเรียนได้
อย่างไรก็ตาม การใช้สถานที่ดังกล่าวนอกจากจะพิจารณาถึงความสะดวกและความเหมาะสม
ของการจัดการเรียนการสอนแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของเจ้าของสถานที่ด้วย
หากต่อมาสถานที่ดังกล่าวไม่มีความสะดวกหรือไม่มีความเหมาะสม หน่วยงานจัดการศึกษา
ย่อมสามารถหาสถานที่แห่งใหม่เพื่อใช้เป็นศูนย์การเรียนชุมชนได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า
อาคารซึ่งใช้ทำการจัดการเรียนการสอนของศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลอง เดิมเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าว ประกอบกับการเรียนการสอน
ของศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลองได้สิ้นสุดภาคเรียนแล้ว จึงไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นใด ๆ
ที่ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอเมืองภูเก็ต จะสามารถใช้อาคารพิพาทเป็นสถานที่
จัดการเรียนการสอนได้อีกต่อไป อีกทั้ง ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอเมืองภูเก็ต
ได้กำหนดให้อาคารอเนกประสงค์ของโรงเรียนลัญจิวาราม ซึ่งห่างจากอาคารพิพาทประมาณ
๕๐๐ เมตร เป็นสถานที่ใช้ในการเรียนการสอนแห่งใหม่แล้ว ดังนั้น กรณีย่อมถือได้ว่า การที่
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งคืนอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการใช้ดุลพินิจตามเหตุผล
และความจำเป็น และมีได้เป็นการจงใจสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร จึงมิใช่การกระทำ
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่ออาคารพิพาทเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
มีแผนที่จะใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่ทำงานของส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
ที่ตั้งขึ้นใหม่ ประกาศฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงมีขึ้นเพื่อไม่ให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง
เข้าไปใช้อาคารพิพาท อันเป็นอำนาจหวงกันของเจ้าของสถานที่ตามปกติทั่วไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ ออกประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙๔/๒๕๕๘)

บทที่ ๒๗

คดีปกครองเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ

๑. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

๑.๑ ข้อมูลข่าวสารของราชการ

๑.๑.๑ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์หรือวิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการไว้ ประกอบกับมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ บัญญัติให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามคดีนี้แทน จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ข้อมูลข่าวสารอื่นใดของทางราชการตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะจัดหาให้ก็ต่อเมื่อเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อมูลที่มีการร้องขอตามกรณีนี้มีใช่ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ อีกทั้งยังเป็นข้อมูลที่ไม่อาจระบุได้โดยแน่ชัด หน่วยงานของรัฐจึงย่อมมีดุลพินิจที่จะจัดหาข้อมูลตามคำขอดังกล่าวให้หรือไม่ก็ได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้อธิบดีกรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองจำนวน ๑๒ รายการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถจัดหาให้ผู้ฟ้องคดีได้ รวมทั้งหมด ๔ กรณี จำนวน ๗ รายการ คือ กรณีที่ไม่มีเอกสารในความครอบครองจำนวน ๒ รายการ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๑ ข้อมูลข่าวสาร

ของกรมธนารักษ์ที่ให้ดำเนินการตามสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๐ ต่อไป ทั้งที่กรมธนารักษ์มีหนังสือยอมรับว่ามีการกระทำความผิด ในการทำสัญญาโดยขอความช่วยเหลือจากสำนักงานอัยการสูงสุด พร้อมกับรายชื่อข้าราชการ กรมธนารักษ์ที่ต้องรับผิดชอบการกระทำดังกล่าว และข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๑๒ แนวนโยบาย ของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทตลาดใหม่ดอนเมืองพร้อมกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระบุข้อความที่สนับสนุนการดังกล่าว พร้อมกับรายชื่อข้าราชการกรมธนารักษ์ที่ต้องรับผิดชอบ การกระทำดังกล่าว กรณีไม่มีเอกสารในความครอบครองบางส่วน จำนวน ๒ รายการ ได้แก่ ข้อมูล ข่าวสารลำดับที่ ๗ และข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๘ เฉพาะส่วนของรายชื่อข้าราชการกรมธนารักษ์ ที่ต้องรับผิดชอบ กรณีข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จำนวน ๑ รายการ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๙ เอกสารการดำเนินการของบริษัท พัฒนา ตลาดใหม่ดอนเมือง จำกัด ตามหนังสือมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ในทุกเรื่องดำเนินการ และกรณีข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจทราบได้ว่าเป็นเอกสารใดที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอรับ จำนวน ๒ รายการ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๑๐ เอกสารการพิจารณาของกรมธนารักษ์ตามที่นำที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาฟ้องคดีต่อศาลแพ่งตามที่ปรากฏคำฟ้องอ้างพยานข้อเท็จจริงว่าเป็นโครงการพัฒนาที่ดิน อันเป็นพาณิชย์ และข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๑๑ เอกสารการพิจารณาของกรมธนารักษ์ เพื่อให้ ดำเนินการพัฒนาที่ดินบริเวณตลาดใหม่ดอนเมือง โดยไม่ต้องเพิกถอนสภาพสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ โดยอำนาจทางปกครอง ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยการมอบหมาย กรมธนารักษ์ดำเนินการทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ภายหลังจากที่กองทัพอากาศได้ทำหนังสือส่งคืนอำนาจทางปกครอง ดูแลที่ราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่ดอนเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ พร้อมกับรายชื่อ ข้าราชการกรมธนารักษ์ที่ต้องรับผิดชอบการกระทำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียน ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้แนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณา และให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผล การพิจารณาคำขอโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแจ้งผล การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ไม่มีข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๑๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน โดยไม่จัดให้มีเหตุผล เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งกรณีผู้ฟ้องคดีร้องขอข้อมูลข่าวสารว่า ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องจัดให้มีเหตุผล ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่เรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับคำร้องเรียนในกรณีนี้ จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่มีข้อมูลข่าวสารนั้น การแจ้งดังกล่าวย่อมเป็นเหตุผลอยู่ในตัวเองว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีเอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครอง เนื่องจากเมื่อไม่มีข้อมูลข่าวสารก็ไม่สามารถอธิบายต่อไปได้ว่า เหตุใดจึงไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว การระบุในหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่มีข้อมูลข่าวสาร จึงถือได้ว่าได้มีการจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

^{๑-๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นคำร้องทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่เกิดตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒
- (๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร

ในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ



กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ข้อมูลลำดับที่ ๑๐ และลำดับที่ ๑๑ ไม่ทราบว่าเป็นเอกสารใด ประกอบกับเอกสารเรื่องนี้มีจำนวนมาก ซึ่งสำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานครยินดีให้ตรวจสอบ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีมาตรวจสอบด้วยตนเองเพื่อจะได้เอกสารตรงตามความประสงค์ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ปฏิเสธไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงไม่ถือว่าเป็นการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีควรเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก่อน หากมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจึงใช้สิทธิร้องเรียนต่อไป จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ข้อมูลลำดับที่ ๙ ไม่ใช่เอกสารของทางราชการ จึงให้ผู้ฟ้องคดีขอเอกสารจากบริษัทที่มีข้อมูลข่าวสารโดยตรง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยเช่นเดียวกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปตรวจสอบเอกสารที่กรมธนารักษ์ได้ เหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้จึงหมดสิ้นไปตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีนี้แล้ว

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า รายชื่อข้าราชการที่ต้องรับผิดชอบการกระทำในข้อมูลข่าวสารลำดับที่ ๗ และลำดับที่ ๘ มิใช่ข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ และมีชื่อเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาให้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถใช้ดุลพินิจในการที่จะจัดหาข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอหรือไม่ก็ได้

^๓ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายระยะเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ให้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดหา วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีนี้ขอให้มีมาตรการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จะจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใดขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอ หากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้ความหมายในมาตรา ๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้โดยอนุโลม



ตามความเหมาะสมเป็นรายกรณี ซึ่งรับฟังได้ว่า เป็นการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการโดยชอบแล้ว เห็นว่า รายชื่อข้าราชการตามคำขอนี้มิใช่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า แต่เป็นข้อมูลข่าวสารอื่นใดของทางราชการตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจะจัดหาให้ก็ต่อเมื่อเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจที่จะไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง รายชื่อข้าราชการที่ต้องรับผิดชอบการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นกรณีที่ไม่อาจระบุได้โดยแน่ชัด เนื่องจากเป็นการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระทำโดยไม่ชอบและต้องมีผู้รับผิดชอบ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าได้กระทำโดยชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่อาจระบุชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถใช้ดุลพินิจในการจัดหาข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม จึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเอง แต่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนดำเนินการแทน เห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือวิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้แต่อย่างใด และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ และกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตรวจสอบ เพื่อใช้ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ตามความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๕๙ ที่ อ.๒๑๕/๒๕๕๙ และที่ อ.๓๓๐/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

^๔ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๔ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ และให้นำความในมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



๑.๑.๒ กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

สิทธิของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติมาตรา ๔๐ ประกอบกับมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่เพียงใดจะต้องพิจารณาจากมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ประกอบพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชนได้ทราบ

ข้อมูลรายชื่อของผู้ได้รับบาดเจ็บและตาย รายละเอียดของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตาย จากเหตุการณ์ที่ผู้ชุมนุมปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นข้อมูลที่เห็นได้ว่า หากมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวกรณีมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสื่อมประสิทธิภาพหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติภารกิจเปิดทางเพื่อให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ให้ได้ โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อกล่าวหาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับทราบ



ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา เป็นกรณีกล่าวหาผู้ฟ้องคดี โดยการสรุปรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าวจากเอกสารหรือจากคำให้การของบุคคลใด และให้การว่าอย่างไรบ้าง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถให้การแก้ข้อกล่าวหาได้ถูกต้อง และไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างพยานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างอิงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการชี้แจงข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑๑ รายการ ซึ่งต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถให้ตรวจสอบหรือให้พยานเอกสารตามที่ขอได้ เนื่องจากเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมจัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอันพึงต้องคุ้มครองบุคคลอื่น และข้อมูลที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญา หากเปิดเผยออกไปจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและความปลอดภัยของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเอกสารตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่กระทำตาม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงดำเนินการชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี โดยไม่รอผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและตรวจพยานหลักฐานตามสมควรตามข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๐^๕ ประกอบกับมาตรา ๕๖^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว

^{๕-๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

๑. ...

๒. ...

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดี จากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

๓. ...

๔. ...

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ แต่การที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่เพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ประกอบพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชนได้ทราบ เมื่อข้อมูลข่าวสารทั้ง ๑๑ รายการที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกรัฐมนตรีกระทำความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ข้อมูลข่าวสารทั้ง ๑๑ รายการ จึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๙ (๓)^{๗๘} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐^{๗๙} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่เนื่องจากมาตรา ๑๒๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโดยมิได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีใช่เป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้ห้ามหรือให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับว่าได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารทั้งหมดไปยัง

^{๗๘} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ...

๒. ...

(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด ๖ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

มาตรา ๑๒๐ ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



อัยการสูงสุด และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่ามีเอกสารรายการที่ ๑ ถึงที่ ๙ และที่ ๑๑ คงมีแต่เพียงเอกสารรายการที่ ๑๐ เท่านั้น จึงเชื่อได้ว่า เอกสารรายการที่ ๑ ถึงที่ ๙ และที่ ๑๑ เป็นเอกสารที่ไม่ได้อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คงมีแต่เอกสารรายการที่ ๑๐ ที่อยู่ในสำนวนการสอบสวน และอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ซึ่งข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑๐ นั้นเป็นรายชื่อของผู้ได้รับบาดเจ็บและตาย รายละเอียดของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตาย กรณีจึงเห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ หรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสื่อมประสิทธิภาพ หรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเฉพาะรายการที่ ๑๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑๐ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องให้กับผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๕๗)

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ผู้ยื่นคำขอภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐมีดุลพินิจที่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ร้องขอให้เปิดเผยได้ หากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเข้าลักษณะตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมที่เป็นการกระทำผิดทั้งทางอาญาและวินัย โดยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอจึงอาจมีผลกระทบต่อกระบวนการสืบสวนหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อันอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามนัยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หน่วยงานของรัฐจึงย่อมสามารถใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวตามคำขอได้

สรุปข้อเท็จจริง

ตำรวจภูธรภาค ๙ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรภาค ๙ กรณีมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำผิดทั้งทางอาญาและวินัย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่มีหลักฐานเอกสารประกอบข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดและสงสัยว่ามีการนำเอกสารราชการที่ไม่มีการรับรองสำเนาเอกสารจากหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย และมีการตัดทอนเอกสารในการกล่าวหาผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงประธานกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอตรวจดูเอกสารพร้อมขอคัดและรับรองสำเนาเอกสารประกอบการร้องเรียนเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ได้รับการปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขออยู่ระหว่างสืบสวนข้อเท็จจริงซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้แก่ผู้ยื่นคำขอภายในเวลาอันสมควรก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีดุลพินิจที่จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยได้ หากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเข้าลักษณะตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งถือเป็นดุลพินิจ

^๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ



ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน เมื่อพิจารณาเอกสารประกอบการร้องเรียนที่ผู้ฟ้องคดีขอตรวจดูพร้อมคัดและรับรองสำเนาเอกสารแล้ว เห็นว่า เอกสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการร้องเรียน กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดทั้งทางอาญาและวินัยเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมาย โดยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอจึงอาจมีผลกระทบต่อกระบวนการสืบสวนหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามนัยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังมีได้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือถูกดำเนินคดีอาญาในเรื่องที่ถูกร้องเรียนกล่าวหา และการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่ามีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่ หากผลการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีได้อยู่ในสถานะคู่กรณีที่จะมีสิทธิตามมาตรา ๓๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้แจ้งเรื่องที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด และได้สรุปพยานหลักฐานโดยระบุ วัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา รวมทั้งพยานบุคคลให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาต่าง ๆ ซึ่งเพียงพอต่อการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในเรื่องที่ถูกร้องเรียนเพื่อปกป้องสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๖/๒๕๕๙)

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๑ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต่อรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

ฯลฯ

ฯลฯ



๑.๑.๓ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่มีการกล่าวหาบุคคลว่ากระทำความผิด ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์มติดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มติหรือคำสั่งที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรณีไม่มีเหตุที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กล่าวหา นาย ส. ว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้คัดสำเนาเอกสารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์



ต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุญาตให้คัดสำเนาการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยแพร่สำนวนการไต่สวนดังกล่าว พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปและทำหน้าที่ธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือว่าเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหา นาย ส. ว่า กระทำความผิดได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดี

^{๑๑-๑๓} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผิง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ



ได้อุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นมติมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มติหรือคำสั่งที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา ๓๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

โดยที่มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตฯ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็มีได้ห้ามที่จะเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด และยังให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะสามารถใช้ดุลพินิจในการที่จะเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ โดยพิจารณาถึงมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วย ซึ่งจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เห็นได้ว่า เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้ ไม่ปรากฏว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการพิจารณาเสร็จสิ้น และได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ประการอื่นใด ในทางกลับกันผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับความคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้สิ้นสงสัยตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเห็นได้ว่า กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย

^{๑๔} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย



ข้อมูลข่าวสารมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สิ้นสุด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารได้ส่วนข้อเท็จจริงพร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐๐/๒๕๕๘)

๑.๒ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. การขอเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๑๕} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สิ้นสุดและในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามที่เห็นสมควรก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



บทที่ ๒๘

คดีปกครองเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

๑. ภาษีอากร

๑.๑ ภาษีเงินได้

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๒ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๓ ภาษีบำรุงท้องที่

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๔ ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๑.๕ ภาษีอากรปากกระวาง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. ค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎร เป็นค่าตอบแทนการที่รัฐให้บริการแก่ราษฎรในการทำให้สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ดังกล่าวเป็นไปโดยชอบ แม้ต่อมาจะมีการจดทะเบียนเพิกถอนรายการจดทะเบียน ตามคำพิพากษาของศาล เนื่องจากมีการเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดิน ซึ่งกรณี มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนการดำเนินการจดทะเบียนที่ได้ดำเนินการให้แล้วตามคำขอ ของราษฎรดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องคืนเงิน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ขอ



สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อทรัพย์สินที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗ ตำบลลำผักชี อำเภอหนองจอก (เจียรระดับ) กรุงเทพมหานคร จากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีพื้นที่เขตมีนบุรี ในราคา ๒๔,๐๒๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงไปดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาหนองจอก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมเป็นเงิน ๙๓๘,๑๖๐ บาท ค่าคำขอเป็นเงิน ๕ บาท ค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเงิน ๕,๔๘๖,๒๐๐ บาท ต่อมา วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ ศาลจังหวัดมีนบุรีได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๗๒/๒๕๔๑ ให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินดังกล่าว โดยสำนักงานบังคับคดีพื้นที่เขตมีนบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนรายการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีผู้ซื้อทรัพย์สินและให้คู่สัญญาแลกเปลี่ยนสู่ฐานะเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอรับเงินค่าธรรมเนียมและค่าภาษีเงินได้คืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเงินค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการโอนที่ดินเป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎรเป็นค่าตอบแทนที่รัฐให้บริการแก่ราษฎร และประมวลกฎหมายที่ดินไม่มีบทบัญญัติให้คืนเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าว ส่วนค่าภาษีเงินได้ควรขอคืนจากกรมสรรพากรโดยตรง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่จนถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๙๖๖,๔๘๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๙๓๘,๑๖๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจดทะเบียนขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติตามระเบียบในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๒ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แม้อต่อมาศาลจังหวัดมีนบุรีจะมีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด อันเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายนั้น ก็มีใช่เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด



กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น เห็นว่าเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นใดเป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎรเป็นค่าตอบแทนการที่รัฐให้บริการแก่ราษฎรในการทำให้สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจดทะเบียนขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามอัตราที่กฎหมายกำหนด อันทำให้การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว แม้ต่อมาจะมีการเพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินดังกล่าว ก็หาได้มีผลเป็นการเพิกถอนการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการให้แล้วตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อกรณีไม่ปรากฏเหตุใดๆว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยบกพร่องหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้มีการเพิกถอนการจดทะเบียนขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗ เลขที่ดิน ๑๗ ตำบลลำผักชี อำเภอหนองจอก (เจริญระดับ) กรุงเทพมหานคร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการคืนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นเงินจำนวน ๙๓๘,๑๖๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑๐/๒๕๕๘)

๓. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร

ผู้ได้รับการแจ้งการประเมินภาษีอากรมีหน้าที่ต้องนำเงินค่าภาษีเงินได้ไปชำระให้แก่กรมสรรพากรภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน หากบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับการประเมินนั้นก็ย่อมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษี เมื่อปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ และมีได้ชำระเงินค่าภาษีภายในกำหนดเวลา บุคคลดังกล่าวย่อมเป็นผู้ค้างภาษีอากร กรมสรรพากรจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้างได้

สรุปข้อเท็จจริง

กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยสำนักตรวจสอบภาษีกลาง ได้มีหนังสือแจ้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถึงผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีและภรรยา มีหนี้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาค้าง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งต้องรับผิดชอบชำระเบี้ยปรับพร้อมเงินเพิ่มตามกฎหมาย เป็นเงินจำนวน ๑๘,๙๓๓,๕๓๕ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมสรรพากรพร้อมกับยื่นอุทธรณ์คัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว และขอทุเลาการเสียภาษีอากรไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่นุมัติให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลรัษฎากร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีประกาศกรมสรรพากร เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ ให้ยึดกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๒๔ ตำบลคลองสอง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ราคาประมาณ ๕๕๘,๐๐๐ บาท และมีคำสั่งที่ สก.๔/ปท๒/๑๐๙/๒๕๕๒ ถึง ๑๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ รวม ๓ ฉบับ ให้อายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๐,๘๓๘.๗๑ บาท ไว้ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ คัดค้านคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศและคำสั่งอายัดทรัพย์สินดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อได้มีการแจ้งการประเมินภาษีแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่นำเงินภาษีเงินได้ไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการประเมิน ตามมาตรา ๑๘ ตรี^๑ แห่งประมวลรัษฎากร หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประเมินภาษีอากรดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านการประเมินภาษีต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินภาษี แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์การประเมินภาษีเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว และไม่ได้รับ

^๑ ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๑๘ ตรี ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘ ทวิ ในกรณีเจ้าพนักงานประเมินได้ประเมินให้เสียภาษี บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องชำระภาษีนั้น พร้อมทั้งเบี้ยปรับ และเงินเพิ่มตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับการประเมิน



อนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรให้ขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระเงินค่าภาษีภายในระยะเวลา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้างชำระภาษี ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ และลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ รวม ๒ ฉบับเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ภาษีอากรภายในระยะเวลาดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศกรมสรรพากร เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ และคำสั่งที่ สก.๔/ปท๒/๑๐๙/๒๕๕๒ ถึง ๑๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ รวม ๓ ฉบับ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร จึงเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๒^๒ แห่งประมวลรัษฎากร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามประกาศกรมสรรพากรดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจในกฎหมายว่าจะต้องอุทธรณ์การประเมินภาษีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ผู้ฟ้องคดีจึงใช้เวลาในการรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ เพื่อชี้แจงต่อกรมสรรพากร และเมื่อนำอุทธรณ์ไปยื่นก็ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้แล้วว่าจะต้องชำระหนี้ภาษีอากรตามหนังสือแจ้งการประเมินแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ยื่นขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์พร้อมกับยื่นอุทธรณ์คัดค้านการประเมินภาษีอากรดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์และไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลรัษฎากร ผู้ฟ้องคดีจะยกเอาความไม่รู้จักกฎหมายมาเป็นข้อแก้ตัวเพื่อใช้สิทธิขอขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ไม่ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังสามารถนำหลักฐานดังกล่าวมายื่นเพิ่มเติมหลังจากได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดแล้วได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์การประเมินภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนด ข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕๕/๒๕๕๘)

^๒ ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๑๒ ภาษีอากรซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง

เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้



อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งตามมาตรา ๑๖ แห่งประมวลรัษฎากร แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ทรัพย์สินที่กรมสรรพากรสั่งยึดดังกล่าวมิใช่ทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร แต่เป็นสัญญาแบ่งทรัพย์สินในการหย่าขาดจากการเป็นสามีภริยากัน ทรัพย์สินจึงตกเป็นของอดีตภรรยาของผู้ค้างชำระภาษีอากร โดยผลของสัญญาแบ่งทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓๒ (ก) แล้วตั้งแต่ก่อนมีมูลหนี้ค่าภาษีอากร ซึ่งกรณีนี้แม้อดีตภรรยาของผู้ค้างชำระภาษีอากรจะยังมีได้จดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่โดยที่กรมสรรพากรมิได้เป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและได้เสียค่าตอบแทนโดยสุจริต เมื่อบ้านและที่ดินมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ค้างชำระค่าภาษี กรณีจึงยอมไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งยึดทรัพย์ดังกล่าวเพื่อนำมาชำระหนี้ค่าภาษีได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้อยู่กินเป็นสามีภรรยา กับนาย จ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้ร่วมกันปลูกสร้างบ้านเลขที่ ๑๒/๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลโคกกลอย อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๐๕ ตำบลโคกกลอย อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา ซึ่งเป็นที่ดินของบิดาของนาย จ. ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนสมรสกับนาย จ. และเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๘ บิดาของนาย จ. ได้ยกที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย จ. หลังจากนั้น นาย จ. ได้นำที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปจำนองไว้กับธนาคาร ผู้ฟ้องคดีกับนาย จ. ได้จดทะเบียนหย่ากันเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ โดยนายทะเบียนอำเภอตะกั่วทุ่งได้บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินตามที่ผู้ฟ้องคดีและนาย จ. ตกลงกันว่า ทรัพย์สินมีบ้านพักอาศัยหนึ่งหลังพร้อมที่ดินตั้งอยู่เลขที่ ๑๒/๔ หมู่ ๖ ตำบลโคกกลอย อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา ซึ่งอยู่ระหว่างจำนองกับธนาคารในวงเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ให้คู่หย่าฝ่ายหญิงรับภาระชำระหนี้ต่อธนาคารทั้งหมด และคู่หย่าฝ่ายชายยินยอมยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของคู่หย่าฝ่ายหญิงแต่เพียงผู้เดียว ต่อมา สำนักงานสรรพากรพื้นที่พังงา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ตรวจสอบพบว่า นาย จ. มีเงินได้จากการรับเหมาก่อสร้างในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และไม่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่ม เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงประเมินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มนาย จ. เป็นเงินจำนวน ๗๘๖,๑๙๐ บาท และแจ้งให้นาย จ. ชำระเงินจำนวนดังกล่าว แต่นาย จ. เพิกเฉย กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้ออกประกาศ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ ให้ยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๐๕ ตำบลโคกกลอย อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา พร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน และมีคำสั่งลงวันที่



๒๗ เมษายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ยึดทรัพย์สินของนาย จ. ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านการยึดทรัพย์ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งสำนักงานสรรพากรภาค ๑๑ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการยึดทรัพย์ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๐๕ ผู้ถือกรรมสิทธิ์เดิม คือ บิดาของนาย จ. ผู้ฟ้องคดีกับนาย จ. เป็นสามีภรรยากันได้จดทะเบียนสมรส และได้ร่วมกันปลูกสร้างบ้านเลขที่ ๑๒/๔ เพื่อใช้พักอาศัยบนที่ดินดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนสมรสกับนาย จ. หลังจากนั้น บิดาของนาย จ. ได้ยกที่ดินให้นาย จ. แม้จะเป็นการยกให้ในระหว่างสมรส แต่เมื่อสัญญาให้ที่ดินระบุว่า เป็นการให้โดยเสนหาไม่มีค่าตอบแทนระหว่างบิดากับบุตรชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่นาย จ. ได้ที่ดินมาโดยบิดายกให้ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นสินส่วนตัวของนาย จ. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๑ (๓)^๓ สำหรับสิ่งปลูกสร้างบ้านตึกสองชั้นเลขที่ ๑๒/๔ ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๐๕ ผู้ฟ้องคดีและนาย จ. ได้ร่วมกันปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยร่วมกัน โดยขณะนั้นผู้ฟ้องคดีกับนาย จ. อยู่กินฉันสามีภริยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน และได้รับอนุญาตจากบิดาของนาย จ. เจ้าของที่ดินให้บุคคลทั้งสองปลูกสร้างดังกล่าวได้ ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสัญญาให้ที่ดินที่ระบุว่าเป็นการให้เฉพาะที่ดิน ส่วนสิ่งปลูกสร้างบ้านตึกสองชั้นเลขที่ ๑๒/๔ เป็นของนาย จ. อยู่ก่อนแล้ว บ้านหลังดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างนาย จ. กับผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการทำมาหาได้ขณะอยู่กินฉันสามีภริยา เป็นทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและนาย จ. ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอยู่ก่อนสมรส จึงเป็นสินส่วนตัว หลังจากนั้น นาย จ. และผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินและบ้านไปจำนองกับธนาคาร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีกับนาย จ. ได้จดทะเบียนหย่าต่อเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ โดยนายทะเบียนอำเภอตะกั่วทุ่งได้บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินตามที่ผู้ฟ้องคดีและนาย จ. ตกลงกันว่า ทรัพย์สินมีบ้านพักอาศัยหนึ่งหลังพร้อมที่ดินตั้งอยู่เลขที่ ๑๒/๔ หมู่ ๖ ตำบลโคกกลอย อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา ซึ่งอยู่ระหว่างจำนองกับธนาคารในวงเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ให้คู่หย่าฝ่ายหญิงรับภาระชำระหนี้ต่อธนาคารทั้งหมด และคู่หย่าฝ่ายชายยินยอมยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของคู่หย่าฝ่ายหญิงแต่เพียงผู้เดียว บันทึกดังกล่าว

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๗๑ สินส่วนตัวได้แก่ทรัพย์สิน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มาระหว่างสมรสโดยการรับมรดกหรือโดยการให้โดยเสนหา

ฯลฯ

ฯลฯ



มิใช่สัญญาให้ทรัพย์สิน จึงมิได้ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๕๒๕^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสัญญาแบ่งทรัพย์สินในการหย่าขาดจากการเป็นสามีภริยากันระหว่างนาย จ. กับผู้ฟ้องคดี และเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแบ่งทรัพย์สินของสามีภริยาทำการจดทะเบียนหย่า จึงเป็นสัญญาแบ่งทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓๒ (ก)^๕ และย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมาย ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๐๕ และบ้านเลขที่ ๑๒/๔ จึงกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว

ทั้งนี้ แม้การได้มาซึ่งที่ดินและบ้านของผู้ฟ้องคดีจะมีได้จดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ก็มีผลเพียงให้การได้มานั้นไม่บริบูรณ์เท่านั้น มิได้เป็นโมฆะหรือถือว่าไม่ได้สิทธิเลย และย่อมสามารถยกขึ้นอ้างหรือบังคับคู่กรณีให้ปฏิบัติตามสัญญาได้ ส่วนกรณีที่จะยกขึ้นอ้างกับบุคคลภายนอกได้หรือไม่ นั้น ก็ขึ้นอยู่กับบุคคลภายนอกนั้นได้รับทรัพย์สินดังกล่าวมาในสภาพใด หากเป็นการรับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน บุคคลภายนอกนั้นก็มิสิทธิดีกว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับโอนที่ดินและบ้านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องรับภาระจำนองที่มีต่อบ้านและที่ดิน อีกทั้งได้ติดต่อกับธนาคารเพื่อขอให้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน แต่ยังไม่ติดขัดเรื่องค่าไถ่ถอนจำนอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของค่าภาษีอากรของนาย จ. ซึ่งเป็นหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นบุคคลผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิได้ก่อนผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจยึดทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อนำมาชำระหนี้ค่าภาษีอากรได้ แม้ว่ามาตรา ๑๒ วรรคแรก แห่งประมวลรัษฎากร จะบัญญัติว่าภาษีอากรซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง และวรรคสอง บัญญัติว่า เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง... ก็ตาม เพราะบ้านและที่ดินมิได้เป็นทรัพย์สินของนาย จ. และผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้เป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและได้เสียค่าตอบแทนโดยสุจริต เมื่อบ้านและที่ดินมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของนาย จ. ผู้ค้างชำระค่าภาษี

^{๔-๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๒๕ การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่ายอมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้ การให้ยอมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ

มาตรา ๑๕๓๒ เมื่อหย่ากันแล้วให้จัดการแบ่งทรัพย์สินของสามีภริยา

แต่ในระหว่างสามีภริยา

(ก) ถ้าเป็นการหย่าโดยความยินยอมของทั้งสองฝ่าย ให้จัดการแบ่งทรัพย์สินของสามีภริยาตามที่มีอยู่ในเวลาจดทะเบียนการหย่า

ฯลฯ

ฯลฯ



ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งยึดทรัพย์ดังกล่าว พิพากษาให้เพิกถอนประกาศ
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๙ ที่ให้ยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๐๕
ตำบลโคกกลอย อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา พร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าว (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๐/๒๕๕๙)



บทที่ ๒๙

คดีปกครองเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

๑. การจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

การกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของลูกจ้างจดทะเบียนของผู้รับอนุญาตจัดหางาน กฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตด้วย เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ลูกจ้างของผู้รับอนุญาตได้รับสมัครคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยมีการคิดเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางาน แต่ปรากฏว่ามีกรณีที่ส่งคนหางานบางรายไปทำงานต่างประเทศได้แต่ได้รับเงินค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงกัน บางรายส่งไปต่างประเทศได้แต่ไม่สามารถหางานให้ได้ และบางรายไม่สามารถส่งไปต่างประเทศได้ ผู้รับอนุญาตจึงต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บไปให้แก่คนหางานตามอัตราที่กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานกำหนด หากไม่แล้วนายทะเบียนจัดหางานชอบที่จะดำเนินการให้มีการหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันที่ผู้รับอนุญาตวางไว้ได้ ซึ่งในการนี้ธนาคารผู้ออกหลักประกันต้องรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันในเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แทนผู้รับอนุญาต

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ก. จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีธนาคาร ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดนครราชสีมาได้รับจดทะเบียน นาย อ. และนาง ภ. เป็นลูกจ้างจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ นาง ภ. ได้รับสมัครนาย ส. เพื่อไปทำงานที่ประเทศสิงคโปร์ โดยมีการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายจำนวน ๙๕,๐๐๐ บาท และระหว่างเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ นาย อ. กับพวกได้ชักชวนและรับสมัครนาย ว. กับพวกรวม ๗ คน เพื่อไปทำงานที่ประเทศแอฟริกาใต้และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งคนหางานทั้ง ๗ คน ได้จ่ายเงินเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่าย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๑๕,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าไม่สามารถหางานให้ตามที่ตกลงกันกับคนหางานทั้ง ๗ คนได้ ซึ่งต่อมาได้มีการคืนเงินบางส่วนให้กับนาย ว. กับพวกทั้ง ๗ คน เป็นเงิน ๒๕๙,๐๐๐ บาท ส่วนนาย ส. ไม่ได้รับเงินคืนคนหางานทั้ง ๗ คน ดังกล่าวจึงได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งกรรมการผู้จัดการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแจ้งต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดนครราชสีมาว่า



ไม่เคยรับสมัครงานหรือรับเงินจากคนหางานทั้ง ๘ คน แต่อย่างใด ต่อมา อธิบดีกรมการจัดหางาน ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่าจะหักหลักประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวนเงิน ๖๐๘,๕๐๐ บาท เพื่อคืนเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานให้แก่คนหางานทั้ง ๘ คน ตามส่วน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันดังกล่าว ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ แต่แก้ไขจำนวนหลักประกันที่จะหัก เป็นเงิน ๖๕๖,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ พร้อมแจ้งคำสั่งที่เปลี่ยนแปลงคำสั่งหักหลักประกันใหม่ และได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ให้นำเงินจำนวน ๖๕๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๗ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๖๕๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนลูกจ้างรายนาย อ. ตามคำขอลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ และนาง ภ. ตามคำขอลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ ต่อนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดนครราชสีมา รับจดทะเบียนบุคคลทั้งสองให้ทำหน้าที่รับสมัครและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหางานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตามหนังสือจังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ และลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งขอยกเลิกการจดทะเบียนลูกจ้างรายนาย อ. และมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ แจ้งขอยกเลิกการจดทะเบียนลูกจ้างรายนาง ภ. ถึงนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นการกระทำหลังจากแจ้งจดทะเบียนลูกจ้างนาย อ. และนาง ภ. เป็นระยะเวลากว่า ๒ ปีเศษ (ในการนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงในคำคัดค้านคำให้การว่า ได้มีการยกเลิกการจดทะเบียนลูกจ้างรายนาย อ. และ นาง ภ. เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๖ ตามลำดับ) เมื่อมีการร้องทุกข์ของคนหางาน จัดหางานจังหวัดนครราชสีมา ได้มีหนังสือเชิญผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปพบเกี่ยวกับการรับสมัครและเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของนาง ภ. และนาย อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ และลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ชี้แจงว่าไม่เคยรับสมัครงานหรือรับเงินจากคนหางานตามหนังสือของจัดหางานจังหวัดนครราชสีมา โดยไม่ได้ปฏิเสธว่านาย อ. และนาง ภ. ไม่ได้เป็นลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงฟังได้ว่านาย อ. เป็นลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ช่วงระหว่างวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และนาง ภ. เป็นลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ช่วงระหว่างวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๘



มิถุนายน ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^๑ ประกอบกับมาตรา ๔๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เมื่อนาง ภ. ดำเนินการรับสมัครนาย ส. ไปทำงานที่ประเทศสิงคโปร์ประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ และนาย อ. รับสมัครนาย ว. กับพวก รวม ๗ คน ไปทำงานที่ประเทศแอฟริกาใต้และประเทศเกาหลีใต้ระหว่างเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ การรับสมัครคนหางานทั้ง ๘ คน อยู่ในช่วงระยะเวลาที่นาง ภ. และนาย อ. เป็นลูกจ้างจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือได้ว่าการกระทำของนาง ภ. และนาย อ. ที่เกี่ยวกับการจัดหางานให้คนหางานทั้ง ๘ คน เป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๕ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีกรณี นาย ส. คนหางานไปทำงานที่ประเทศสิงคโปร์โดยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงกัน และไม่สามารถหางานให้คนหางาน ๒ คน ขณะอยู่ที่ประเทศแอฟริกาใต้ รวมทั้งไม่สามารถจัดส่งคนหางานอีก ๕ คน ไปทำงานที่ประเทศเกาหลีใต้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานให้แก่ นาย ส. เป็นอัตราส่วนกับค่าจ้างที่นาย ส. ได้รับจริงตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม^๓

^{๑-๓} พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๕ ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศต้องจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต่อนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และจัดให้มีทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานตามแบบที่อธิบดีกำหนดไว้ ณ สำนักงาน เพื่อให้คนหางานตรวจดูได้ในระหว่างเวลาทำงาน

ลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต้องมีได้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานของผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้อื่นในขณะเดียวกัน และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ เว้นแต่คุณสมบัติตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒) มิให้ใช้บังคับแก่ลูกจ้าง

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้ใด ให้คุ้มครองลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้นั้นได้จดทะเบียนไว้ด้วย

การกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางาน ซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศได้จดทะเบียนไว้ ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตด้วย

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่สามารถจัดให้คนหางานเดินทางได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือนับแต่วันที่คนหางานเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คนหางานไม่สามารถทำงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานเพราะถูกเลิกจ้างโดยมิใช่สาเหตุจากคนหางาน ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่คนหางานได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานแต่คนหางานยังประสงค์จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับค่าจ้างที่คนหางานได้รับจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม ให้นายทะเบียนจัดหางานกลางหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ (๗) คืนให้แก่คนหางาน

เมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการตามวรรคสี่แล้ว ให้แจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบโดยเร็ว

มาตรา ๔๗ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสาม และวรรคสี่ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓



แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ และจะต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานอีกที่เหลือ ๗ คนไปแล้วทั้งหมดคืนให้แก่คนหางานทั้ง ๗ คน ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่คืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานให้แก่คนหางานทั้ง ๘ คน นายทะเบียนจัดหางานกลาง จึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หักค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากหลักประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไว้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ จึงต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดี ตามสัญญาค้ำประกันในเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงินจำนวน ๖๓๕,๗๕๗.๔๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๖๐๘,๕๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๒/๒๕๕๘)

๒. การทำงานของคนต่างด้าว

การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเป็นหน้าที่โดยตรงของนายจ้าง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หากนายจ้างไม่ปฏิบัติย่อมต้องรับโทษตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเงินค่าทดแทน จะนำพฤติการณ์ของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมาปฏิเสธสิทธิของลูกจ้าง ย่อมไม่เป็นการสมเหตุสมผล นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนมิได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการภาษีอากรด้วย ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดเงื่อนไขว่า แรงงานต่างด้าวที่จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้องมีหลักฐานว่านายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย จึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ในการประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลบังคับใช้ครอบคลุมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ หากปรากฏว่ามีหลักฐาน ดังนี้ (๑) มีการจดทะเบียน

มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง ในหมวด ๒ ว่าด้วยการจัดหางานในประเทศ มาใช้บังคับกับการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยอนุโลม



และมีใบอนุญาตให้ทำงาน (Work Permit) ที่ทางราชการออกให้ (๒) นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (๓) ลูกจ้างต่างด้าวที่ยื่นขึ้นทะเบียนต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย และ (๔) ถ้าปรากฏมีข้อเท็จจริงตาม (๑) และ (๒) กองทุนเงินทดแทนเป็นผู้จ่าย แต่ถ้าไม่เข้า (๑) และ (๒) ให้กองทุนเป็นผู้ออกคำสั่งให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินทดแทน ต่อมา คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนในการประชุมครั้งที่ ๒๓/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ มีมติให้การขึ้นทะเบียนประกันสังคมของคนต่างด้าวจะต้องมีหลักฐานประกอบการขึ้นทะเบียน ดังนี้ (๑) ใบอนุญาตการทำงาน (Work Permit) และหนังสือเดินทาง (Passport) หรือ (๒) ใบอนุญาตการทำงาน (Work Permit) และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว สำนักงานประกันสังคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีหนังสือ ที่ รส ๐๗๑๑/ว ๗๕๑ เรื่อง การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดแนวปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนดังกล่าวให้สำนักงานประกันสังคมจังหวัดและสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ทราบและถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นชาวพม่าที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันจากทางราชการให้ประกอบอาชีพในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และเป็นลูกจ้างสถานประกอบการเอกชน และเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในบ้านของชาวไทยเห็นว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวโดยไม่เท่าเทียมกับแรงงานไทย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนแนวปฏิบัติตามหนังสือเวียนดังกล่าวและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนครปฐม และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรสาคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับ) มีหนังสือแจ้งสำนักงานประกันสังคมทุกจังหวัดดำเนินการให้นายจ้างที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานและมีลูกจ้างเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบและยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นข้อพิพาทจากกรณีที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวนี้มีขั้นตอนในทางปฏิบัติโดยการจดทะเบียนเพื่อให้ได้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ท.ร.๓๘/๑) และหมายเลขประจำตัว ๑๓ หลัก



จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้น แรงงานต่างด้าวจะต้องผ่านการตรวจสุขภาพก่อนจ้างจะสามารถขอใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวดังกล่าวรัฐได้จัดทำฐานข้อมูลส่วนบุคคลรวมทั้งข้อมูลรายละเอียดที่ต้องการอื่น ๆ เพื่อความมั่นคงของประเทศไว้แล้ว ข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาจัดทำฐานทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือเวียนฉบับพิพากษาหนดว่า ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้รับสิทธิความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนอันเป็นสิทธิสำคัญตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ หากปรากฏว่ามีการจดทะเบียนและมีใบอนุญาตให้ทำงานจึงเป็นการรองรับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนที่มุ่งคุ้มครองลูกจ้างจากการทำงาน จึงไม่เป็นการแบ่งแยกหรือจัดจำพวกลูกจ้าง และหาเป็นการขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวแต่ประการใด และเมื่อพิจารณาตามเงื่อนไขคุณสมบัติในข้อดังกล่าวตามหนังสือเวียนฉบับพิพากษาแล้ว เห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันจากทางราชการให้ประกอบอาชีพในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และหากพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคดีนี้ เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เป็นบุคคลที่เข้าข่ายยกเว้นการเป็นลูกจ้างตามคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ จึงย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ และมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และเห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด หามีสิทธิดังกล่าวด้อยกว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเงื่อนไขของคุณสมบัติตามหนังสือเวียนดังกล่าวที่กำหนดว่าแรงงานต่างด้าวจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนจะต้องมีหลักฐานว่านายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทยแล้ว เห็นว่าการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเป็นหน้าที่โดยตรงของนายจ้างตามนัยมาตรา ๔๔^๔

^๔ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๔ ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการและท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ

ให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามวรรคหนึ่งยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบและแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างตามแบบที่เลขาธิการกำหนด และจ่ายเงินสมทบ ณ สำนักงานแห่งท้องที่ที่นายจ้างยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ



แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ หากนายจ้างไม่ดำเนินการต้องรับโทษตามมาตรา ๔๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีหน้าที่ตามมาตรา ๔๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการดำเนินการต่อนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น หากนำพฤติการณ์ของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมาปฏิเสธสิทธิของลูกจ้าง ย่อมเป็นการไม่สมเหตุสมผล กรณีจึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งกรณีที่น่าเรื่องการยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาเป็นเงื่อนไขการรองรับสิทธิของลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เป็นผู้ได้รับการผ่อนผันจากทางราชการให้ประกอบอาชีพในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ นั้น เห็นว่า หากเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ที่จะกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นไม่ กรณีจึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนบัญญัติไว้เช่นกัน

พิพากษาเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ รส ๐๗๑๑/ว ๗๕๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เฉพาะในส่วนที่กำหนดว่า แรงงานต่างด้าวจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้องมีหลักฐานว่านายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันมีคำพิพากษานี้ คำขออื่นให้ยก และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๑/๒๕๕๘)

^{๕-๖} พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๖ นายจ้างผู้ใดไม่จ่ายเงินสมทบภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายเงินสมทบไม่ครบจำนวนตามที่จะต้องจ่าย ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนของเงินสมทบที่ต้องจ่าย

มาตรา ๔๗ เลขานุการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน

การมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาจ่ายภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างได้รับหนังสือนั้น และนายจ้างไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการ ยึด आयัด และขายทอดตลาดและจ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่มที่ค้างจ่าย ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่นายจ้างโดยเร็วโดยให้เลขานุการมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างทราบเพื่อขอรับเงินที่เหลือคืน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ถ้านายจ้างไม่มาขอรับคืนภายในห้าปีให้ตกเป็นของกองทุน

๓. สวัสดิการสังคม

กรณีสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ได้ไปทำงานในต่างประเทศแล้วเกิดอาการเจ็บป่วยหนาวสั่น ปวดตามร่างกาย โดยมีสภาพที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้มากนัก และไม่ได้รับการรักษาโดยถูกต้องตามอาการ รวมถึงขาดการดูแลเอาใจใส่จากนายจ้าง จึงเดินทางกลับประเทศไทยภายหลังจากไปทำงานในต่างประเทศไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งภายหลังจากกลับถึงประเทศไทยได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์ในประเทศไทยว่า อาการเจ็บป่วยดังกล่าวเป็นอาการของโรคฉี่หนู หากไม่ได้รับการรักษาภายใน ๒ วัน อาจถึงแก่ความตายได้ แม้กรณีดังกล่าวจะไม่มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามข้อ ๕ (๒) (จ) ของระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ถือได้ว่ามีความจำเป็นและมีเหตุอันสมควรที่อธิบดีกรมการจัดหางานพึงพิจารณาและใช้ดุลพินิจสั่งจ่ายเงินจากกองทุนฯ เพื่อใช้ในการสงเคราะห์แก่บุคคลดังกล่าวได้ตามนัยข้อ ๕ (๕) ของระเบียบกระทรวงแรงงานข้างต้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ได้เดินทางไปทำงานที่ไต้หวันเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางาน และได้เริ่มทำงานให้นายจ้างในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ หลังจากเลิกงานในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีอาการหนาวสั่น ปวดตามร่างกาย เหงื่อออก ปวดตามกระดูก ล้ามจึงพาไปพบแพทย์ที่คลินิก แพทย์วินิจฉัยว่าเป็นไข้หวัดธรรมดา โดยให้ยามารับประทานและให้กลับมาพักที่โรงงานซึ่งมีสภาพที่แออัด ขาดผู้ดูแล อีกทั้ง นายจ้างไม่ได้ให้ความเอาใจใส่ต่ออาการป่วยของผู้ฟ้องคดี อาการป่วยของผู้ฟ้องคดีไม่ดีขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางกลับมาถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และเข้ารับรักษาตัวที่โรงพยาบาล ระหว่างวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยแพทย์ผู้รักษาระบุว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นโรคฉี่หนู และถ้าไม่ได้รับการรักษาภายใน ๒ วัน อาจเสียชีวิตได้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอรับการสงเคราะห์จากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในการคุ้มครองของกองทุนฯ เนื่องจากตามข้อบังคับของทางการไต้หวัน โรคฉี่หนูไม่ใช่โรคต้องห้ามคนหางานไม่ให้ทำงานในไต้หวัน จึงไม่สามารถให้การสงเคราะห์แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้การสงเคราะห์ตามข้อ ๕ (๕) ของระเบียบกระทรวง



แรงงาน ว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อมา หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์โดยระบุเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเดินทางกลับมาประเทศไทย เพื่อรักษาอาการป่วยโรคฉี่หนู ทั้ง ๆ ที่สถานพยาบาลในไต้หวันสามารถรักษาโรคฉี่หนู ให้หายขาดได้ จึงไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นและมีเหตุอันสมควรที่จะให้การสงเคราะห์เงินจากกองทุน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ไม่ให้การสงเคราะห์แก่ผู้ฟ้องคดีจากเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และคำวินิจฉัยที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินสงเคราะห์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า ข้อ ๕ ให้จ่ายเงินจากกองทุนในกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (๒) ให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือทายาทโดยธรรมของสมาชิกของกองทุนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายและหรือเงินสงเคราะห์ ดังนี้ (จ) เงินสงเคราะห์กรณีสมาชิกกองทุนต้องเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดเป็นสมาชิกกองทุน เนื่องจากผลการตรวจสุขภาพจากสถานพยาบาลของประเทศนั้น พบว่าสมาชิกกองทุนเป็นโรคที่ตามข้อบังคับของทางการประเทศนั้นห้ามมิให้ทำงานในประเทศต่อไป (๕) ภายใต้บังคับมาตรา ๕๓ ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หากมีความจำเป็นและมีเหตุอันสมควร ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินกองทุนเพื่อให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนได้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทำงานอยู่ที่ไต้หวัน ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการหนาวสั่น ปวดตามร่างกาย เหงื่อออก ปวดตามกระดูกจนทนไม่ไหว ล่ามได้พาไปพบแพทย์ที่คลินิก แพทย์ได้วินิจฉัยว่าเป็นไข้หวัดธรรมดา โดยให้ยามารับประทาน และให้กลับมาพักที่โรงงาน ซึ่งตามสภาพในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีมีอาการรุนแรง เพราะป่วยเป็นโรคฉี่หนู ซึ่งเป็นโรคที่ร้ายแรง โรคดังกล่าวมีอาการพักตัวเฉลี่ยประมาณ ๕ ถึง ๑๔ วัน ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะพำนักที่ไต้หวันไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ก็ตาม แต่ตามสภาพที่ฟังพินิจของวิญญูชนแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการรักษาโดยถูกต้องตามอาการ รวมถึงการขาดการเอาใจใส่จากนายจ้าง และมีอาการป่วยอยู่ในสภาพอันไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้มาก ย่อมมีความจำเป็นและมีเหตุอันสมควรที่ฟังจะตัดสินใจเดินทางกลับประเทศไทยได้ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในภายหลังว่า ผู้ฟ้องคดีได้ป่วยเป็นโรคฉี่หนู ซึ่งแพทย์ที่โรงพยาบาลในจังหวัดศรีสะเกษวินิจฉัยว่า



หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการรักษาภายใน ๒ วัน ผู้ฟ้องคดีอาจถึงแก่ความตายได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็ได้ให้การต่อเจ้าหน้าที่ของจัดหางานจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในขณะที่ยื่นคำร้องขอรับการสงเคราะห์เงินจากกองทุนช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ตามสำเนาบันทึกคำให้การของผู้ฟ้องคดี จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ควรทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เช่นกันหากได้มีการตรวจหลักฐานโดยละเอียด ด้วยเหตุนี้ แม้กรณีของผู้ฟ้องคดีจะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามข้อ ๕ (๒) (จ) ของระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศฯ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและมีเหตุอันสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาและใช้ดุลพินิจในการสั่งจ่ายเงินจากกองทุนดังกล่าว เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๕ (๕) ของระเบียบกระทรวงแรงงานฉบับเดียวกัน พิจารณายื่นตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ให้การสงเคราะห์แก่ผู้ฟ้องคดีจากเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาจ่ายเงินสงเคราะห์จากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศแก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๙/๒๕๕๙)



บทที่ ๓๐

คดีปกครองเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

๑. ราชการส่วนกลาง

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒. ราชการส่วนภูมิภาค

๒.๑ จังหวัด

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๒.๒ อำเภอ

๑) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน
กรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นและ
ไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผลทำให้บุคคลเสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การที่
นายอำเภอผู้มีอำนาจดำเนินการจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีหนังสือถึงผู้อำนวยการ
การเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อขอให้ตรวจสอบกรณีร้องเรียนว่าผู้สมัครรับเลือก
ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เสียสิทธิตามกฎหมายกรณีดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้คณะกรรมการ
การเลือกตั้งตรวจสอบและวินิจฉัย จึงชอบด้วยกฎหมายและไม่ได้เป็นการสร้างขั้นตอน
ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ล่าช้าเกินความจำเป็นแต่อย่างใด เมื่อนายอำเภอยังไม่ได้
รับแจ้งผลการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านจากสำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งไม่ใช่เหตุผลให้การลงคะแนนหรือ
นับคะแนนในการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่อาจกระทำได้ การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน
จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง
ตามวาระ นายอำเภอสิรินธร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐



กำหนดรับสมัครและกำหนดวันเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ปรากฏว่ามีผู้สมัครสองคน คือ นาย ส. และผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. กรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและประกาศให้ทราบก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี ขอให้ตรวจสอบว่านาย ส. เป็นผู้เสียสิทธิการเลือกตั้งดังกล่าวหรือไม่ ขณะเดียวกันนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคันไร่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันว่านาย ส. เป็นผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้มีคำสั่งว่านาย ส. เป็นผู้เสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่ประกาศกำหนด และผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า นาย ส. ได้ ๑๗๖ คะแนน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ ๖๒ คะแนน ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งให้นาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์การเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอทราบผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผลการตรวจสอบกลับไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า นาย ส. ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ให้ยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยให้อำเภอสรินทรจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กำหนดการรับสมัครเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและวันเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่อีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งก่อนหรือภายในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ว่านาย ส. ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัคร ผู้ฟ้องคดีจะได้เป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากต้องถือว่าผู้สมัครเพียงคนเดียว ซึ่งตามกฎหมายให้ถือว่าเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตามฟ้อง และให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. ว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ เนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นครั้งสุดท้ายก่อนการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อสอบถามการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวของนาย ส. ว่าเป็นเหตุให้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สรุปว่า กรณีนาย ส. ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ประกอบกับข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ ของข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็จะเป็นผู้เสียสิทธิตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ กรณีจึงเห็นได้ว่า ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านคือวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ การตรวจสอบสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของนาย ส. ยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่สามารถตัดสินสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของนาย ส. ได้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบลคันไร่มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งยืนยันว่า นาย ส. เป็นผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้อยู่ในฐานะหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือประสานการปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๙ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

^๑ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๓๗ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๑

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

๑.๑

๑.๑

การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง



ผู้บริหารท้องถิ่นฯ หนังสือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคันไร่ จึงเป็นเพียงหนังสือราชการที่ให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ในทำนองเดียวกันกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงกับอดีตผู้ใหญ่บ้านก็มีได้มีผลเป็นการตัดสิทธิหรือยืนยันสิทธิของนาย ส. แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแม้ว่า นาย ส. จะไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากได้แจ้งเหตุที่มีอาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการทำหนังสือแจ้งเหตุต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้งแล้ว นาย ส. ก็จะไม่เสียสิทธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือถ้าพิจารณาตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดว่าการเสียสิทธินั้นให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็จะพบว่าขณะนั้นยังคงมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายว่า วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะหมายความถึงเฉพาะการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเท่านั้น หรือรวมถึงการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดให้มีขึ้นในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคันไร่เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อขอให้ตรวจสอบว่านาย ส. ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้เสียสิทธิหรือไม่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้เป็นการสร้างขั้นตอนในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ล่าช้าเกินความจำเป็นแต่อย่างใด

ทั้งนี้ แม้ว่าตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจกำหนดวันลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้ในกรณีเกิดการจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุนอกอำนาจอย่างอื่น แต่การจะงดลงคะแนนหรือนับคะแนนแล้วกำหนดวันลงคะแนนใหม่ต้องเป็นกรณีที่มีเหตุทำให้การลงคะแนนหรือนับคะแนนไม่สามารถกระทำได้ตามข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ไม่ปรากฏว่ามีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดการที่ยังไม่ได้รับผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี ไม่ใช่เหตุผลให้การลงคะแนนหรือนับคะแนนไม่อาจกระทำได้นอกจากนั้น หากมีการประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วปรากฏว่า นาย ส. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วภายหลังมีการร้องคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับคุณสมบัติของนาย ส.



หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบแล้วเห็นว่า นาย ส. เป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านย่อมมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจสั่งยกเลิก และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้ โดยไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการสมัครรับเลือกอีกครั้ง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗๘/๒๕๕๘)

๒) กรณีราษฎรผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่บุคคลผู้มีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ผญ. ๒) เป็นราษฎรที่เคยมีชื่ออยู่เท่านั้น เนื่องจากได้ย้ายไปอยู่ในเขตอำเภออื่นแล้วก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน บุคคลนั้นจึงไม่ใช่ราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย การที่บุคคลดังกล่าวมาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งที่ตนไม่มีสิทธิ จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า มีคะแนนแตกต่างกันเพียง ๑ คะแนน การลงคะแนนของผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านย่อมต้องมีผลกระทบต่อผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่จะทำให้ผลการเลือกนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีนายอำเภอกรงปินัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยได้มีการประชุมราษฎรเพื่อแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก ตลอดจนวิธีเลือก และการเพิ่มชื่อถอนชื่อจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่มีการดำเนินการแจ้งเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อบุคคลใด ซึ่งในการรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีผู้สมัคร ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดีหมายเลข ๑ และผู้ร้องสอด หมายเลข ๒ ในการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๓๖ คน จากจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนน ๓๖๓ คน ผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๖๐ คะแนน ผู้ร้องสอดได้ ๑๖๑ คะแนน จากนั้นได้มีประกาศผลการนับคะแนนให้ผู้ร้องสอดได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวว่าการเลือกตั้งไม่โปร่งใส เนื่องจากมีนาย ม. เป็นคนนอกพื้นที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกรงปินังจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว เห็นว่า การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เจ้าหน้าที่ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว และการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านของนาย ม. ไม่มีผลทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดระเบียบ กฎหมาย หรือทำให้เกิดการทุจริต ไม่โปร่งใส แต่อย่างไรก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย พร้อมกับมีหนังสือรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว และได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้อำเภอกรงปินังทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ ว่าการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนชอบด้วยระเบียบ กฎหมาย และการใช้สิทธิลงคะแนนของบุคคลที่กล่าวอ้างนั้น ไม่มีผลทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดระเบียบ กฎหมาย หรือทำให้เกิดการทุจริต ไม่โปร่งใส แต่อย่างไรก็ดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ตรวจสอบการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ และกรณีของนาย ม. ว่ามีสิทธิในการลงคะแนนเสียงหรือไม่ อย่างไร หากพบว่าการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่โปร่งใสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ และให้จ่ายค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว

^๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก



ไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก และข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า ในระเบียบนี้ “ผู้มีสิทธิเลือก” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดไว้ ข้อ ๒๘ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ม. ซึ่งมีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ผญ. ๒) เป็นราษฎรที่เคยมีชื่ออยู่เท่านั้น เนื่องจากตามแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร (แบบ ท.ร. ๑๔/๑) ซึ่งระบุที่อยู่ของนาย ม. ในปัจจุบันได้ย้ายไปอยู่ในเขตอำเภออื่น ประกอบกับบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งเจ้าพนักงานออกให้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก็ระบุที่อยู่บ้านเลขที่ใหม่ นาย ม. จึงไม่ใช่ราษฎรที่มีชื่ออยู่ในหมู่ที่ ๔ จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน และไม่ใช้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ เมื่อนาย ม. มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๖๐ คะแนน ส่วนผู้ร้องสอดได้คะแนน ๑๖๑ คะแนน ซึ่งแตกต่างกันเพียง ๑ คะแนน การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านของนาย ม. ไม่ว่าจะกรณีการลงคะแนนจะเป็นเช่นใด ย่อมต้องมีผลกระทบต่อทางเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวที่จะทำให้ผลการเลือกไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีนี้จึงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนชอบด้วยระเบียบกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามแบบ ผญ. ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านให้ถูกต้องก่อนการปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามแบบ ผญ.๒ การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าบ้านคนใดยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอถอนชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพียงการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ในขณะที่ราษฎรเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับข้อมูลมากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน การไม่มีบุคคลใดมายื่นขอถอนชื่อก็ไม่ได้หมายความว่าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นจะถูกต้องทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ผิดระเบียบกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง



แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านมีผลตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยชี้ขาด คำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๙/๒๕๕๙)

๓. ราชการส่วนท้องถิ่น

๓.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓.๑.๑ การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑) การลงมติให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ สร้างความแตกแยกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กรณีมีการกำหนดนัดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาญัตติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแจ้งญัตติให้สมาชิกที่ถูกกล่าวหาทราบเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒ วัน ก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกที่ถูกยื่นญัตติเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

การที่เจ้าหน้าที่จัดส่งหนังสือแจ้งกำหนดการประชุมและญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมโดยไม่ปรากฏข้อความเกี่ยวกับข้อกล่าวหา และแจ้งล่วงหน้าน้อยกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ทั้งในทางการพิจารณาของศาลไม่ปรากฏว่าสมาชิกผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันจะถือได้ว่าเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด



แต่อย่างไรก็ตาม การลงมติให้พ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการใช้ดุลพินิจและออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเดิมเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ถูกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖) ลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ ต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ และขอเสนอญัตติเป็นการเร่งด่วน จำนวน ๓ ญัตติ และในวันเดียวกัน ได้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกยื่นหนังสือต่อประธานสภาฯ เพื่อขอเสนอญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก เนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ สร้างความแตกแยกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยในหนังสือขอเสนอญัตติดังกล่าวมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๑ คน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ลงชื่อในฐานะผู้เสนอญัตติ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นอีก ๑๓ คน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๑๕) ลงชื่อในฐานะผู้รับรอง ประธานสภาฯ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้เปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีกำหนด ๗ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ โดยได้บรรจุญัตติที่เสนอดังกล่าวทั้งหมดเข้าไว้ในระเบียบวาระการประชุมในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ และมีประกาศลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก และมีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ แจ้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกให้มาประชุมในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ เวลา ๑๓ นาฬิกา พร้อมกับแนบญัตติให้สมาชิกทราบ ส่วนการส่งหนังสือให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เจ้าหน้าที่ได้ใช้วิธีฝากส่งไว้กับนาย ส. ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกกลุ่มเดียวกับผู้ฟ้องคดี โดยนาย ส. ได้รับไว้เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๒๐.๔๐ นาฬิกา และนำส่งหนังสือดังกล่าวพร้อมกับญัตติให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ เมื่อถึงวันประชุมในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ และการประชุมได้ดำเนินไปถึงการพิจารณาญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกตั้งข้อกล่าวหาผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓ เรื่อง คือ เรื่องที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับมอบอำนาจจากอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกให้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องในคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทต่อศาลจังหวัดนครนายก เรื่องที่สอง ผู้ฟ้องคดีไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อกองปราบปรามว่าถูกคุกคาม เนื่องจากมีรถไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียนนคอยติดตามผู้ฟ้องคดี



และเรื่องที่สาม ผู้ฟ้องคดีไปจัดรายการวิทยุพูดจาใส่ร้ายป้ายสีองค์การบริหารส่วนจังหวัด นครนายกกว่าบริหารงานไม่โปร่งใส อนุมัติงบประมาณอับยศ ที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจำนวน ๑๘ เสียง ไม่เห็นชอบจำนวน ๖ เสียง ซึ่งเป็นมติที่มีสมาชิกลงคะแนนเสียงให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจำนวนไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจำนวน ๒๔ เสียง ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเสนอญัตติให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการ อันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ประกอบกับข้อ ๕๔^๔ ของระเบียบบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ มีหลักเกณฑ์

^๓ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา และมีมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕๔ ญัตติขอให้สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติ ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ให้ยื่นเป็นหนังสือล่วงหน้าและต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเป็นหนังสือ ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสองวันก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว เพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่เป็นการ พ้นวิสัยไม่สามารถแจ้งให้ทราบได้ ให้ประธานสภาท้องถิ่นบันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและนำแจ้งที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ ก็เป็นการเพียงพอแล้ว



และเงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) การเสนอญัตติเพื่อกล่าวหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุม (๒) การเสนอญัตติต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าชื่อเสนอจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (๓) เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับคำขอเสนอญัตติและ ได้มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเอาไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว ประธานสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแจ้งญัตติให้สมาชิกที่ถูกยื่นญัตติทราบเป็นหนังสือล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสองวันก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกที่ถูกยื่นญัตติ เตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่เป็นการพ้นวิสัยไม่สามารถแจ้งให้ทราบได้ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องบันทึกเหตุผลไว้เป็นหนังสือและแจ้งต่อที่ประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อทราบ และ (๔) การมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจาก ตำแหน่งต้องเป็นมติอันเนื่องมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความประพฤติ ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีมติดังกล่าว ต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ หากมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขซึ่งเป็นขั้นตอนสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เมื่อมติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบกระเทือน ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นครนายก มติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า การกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ได้แก่ การกระทำการ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้าง ขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมิชอบ

สำหรับการเสนอญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกนั้น โดยทั่วไปการเสนอญัตติตามกฎหมาย จะมี ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง การเสนอญัตติที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีผู้รับรอง กับประเภทที่สอง การเสนอญัตติ

ที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องมีผู้รับรอง การรับรองญัตติ จะหมายถึง การสนับสนุนญัตติ และแจ้งความจำนงให้มีการพิจารณาญัตติดังกล่าว และในการเสนอญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่เพียงว่า ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าชื่อเสนอญัตติจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การเสนอญัตติดังกล่าวจึงเป็นการเสนอญัตติประเภทที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องมีผู้รับรอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเสนอญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงชื่อในฐานะผู้เสนอญัตติจำนวน ๑ คน และมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกจำนวน ๑๓ คน ลงชื่อในฐานะผู้รับรองญัตติ ซึ่งเป็นการลงชื่อในฐานะผู้สนับสนุนญัตติและแจ้งความจำนงให้มีการพิจารณาญัตติ อันถือได้ว่าเป็นการร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติแล้ว และเมื่อนับรวมจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวปรากฏว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด การเสนอญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกจึงชอบด้วยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ประกอบกับข้อ ๕๔ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ แต่การแจ้งญัตติให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้านั้น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกได้รับหนังสือขอเสนอญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และได้ประกาศเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ โดยบรรจุญัตติพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ เวลา ๑๓ นาฬิกา จากนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๒ แจ้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกให้มาประชุมในวันดังกล่าว พร้อมกับส่งญัตติให้สมาชิกทราบ โดยเจ้าหน้าที่ได้ส่งหนังสือให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยวิธีการฝากส่งไว้กับนาย ส. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก กลุ่มเดียวกับผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๒๐.๔๐ นาฬิกา และนาย ส. นำส่งหนังสือกับญัตติให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งปรากฏว่าหนังสือแจ้งกำหนดการประชุมและระเบียบวาระการประชุมตลอดจนญัตติดังกล่าวไม่มีข้อความเกี่ยวกับข้อกล่าวหาผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด แต่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบในการประชุม โดยการอภิปรายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก การจัดส่งหนังสือแจ้งกำหนดการประชุมและญัตติให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นการแจ้งญัตติให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อกล่าวหาล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้เตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แม้ว่าจะมีการแจ้งญัตติให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อกล่าวหาแล้วก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าญัตติดังกล่าวเป็นญัตติที่มีผลกระทบกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง การแจ้งญัตติจึงต้องแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีโดยตรงเช่นกัน การแจ้งญัตติให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยวิธีการฝากส่งไว้กับนาย ส. ทั้งที่นาย ส. มิได้เป็น



ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีหรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าวันที่มีนาย ส. ได้รับหนังสือแจ้งยุติไว้แทนผู้ฟ้องคดี เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งยุติดังกล่าว กรณีจึงเป็นการแจ้งยุติให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าน้อยกว่า ๒ วัน ก่อนวันประชุม ไม่ชอบด้วยข้อ ๕๔ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว และเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก เนื่องจากมีการตั้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ เรื่อง นั้น กรณีข้อกล่าวหาที่หนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับมอบอำนาจเพื่อดำเนินคดีฟ้องร้องในคดีอาชญาฐานหมิ่นประมาทต่อศาลจังหวัดนครนายก เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหาย ซึ่งการรับมอบอำนาจดังกล่าวมีกฎหมายรับรองสิทธิไว้ชัดเจนและมีได้ชัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนข้อกล่าวหาที่สองที่ผู้ฟ้องคดีไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อกองปราบปรามกรณีผู้ฟ้องคดีถูกข่มขู่คุกคามนั้น เป็นการดำเนินการในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายเอง ซึ่งเป็นสิทธิที่บุคคลทั่วไปพึงได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย และข้อกล่าวหาที่สามที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไปจัดรายการวิทยุพูดจาใส่ร้ายป้ายสีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกนั้น การจัดรายการวิทยุเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกนั้น สามารถกระทำได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย หากการแสดงความคิดเห็นหรือการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวตามกฎหมายนั้น ๆ กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และข้อ ๕๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก และให้การเพิกถอนย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๐/๒๕๕๘)

๓.๑.๒ กรณีเกี่ยวกับตั้งงบประมาณรายจ่าย การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามแผนงานหรือโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑) กรณีกระทรวงมหาดไทยออกหนังสือแจ้งเวียนเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ หนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นระเบียบในการบริหารการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศดำเนินการอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยความเป็นอิสระในการบริหารงานและหรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ควบคุมตรวจสอบการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งยังอนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายบางประเภทเกินกว่างบประมาณที่สามารถตั้งได้ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายราย คำสั่งให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ จังหวัดอุดรธานี ได้ตรวจสอบงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร พบว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง มีการเบิกจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนการปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด



ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศ และศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณประเภทดังกล่าวสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สามารถตั้งได้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ คณะกรรมการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินในหน้าที่ราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับทางราชการ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด และรายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณา แต่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการทั่วประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และเบิกจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบและหนังสือสั่งการ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าวงงบประมาณที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ เป็นเงินจำนวน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวม ๔ ราย รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินจำนวน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท คิดเป็นเงินคนละ ๒๘๓,๕๑๕.๓๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นแย้งกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๘๓,๕๑๕.๓๕ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ต่วนที่ สดท ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศ และการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เกิน ๓๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ให้ตั้งงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ของเงินรายได้รวมเงินอุดหนุนของปีงบประมาณที่ผ่านมา คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปีงบประมาณที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๙) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีรายได้ทุกประเภทและรวมเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงิน ๓๐๒,๕๗๑,๘๗๙.๙๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ไม่เกินวงเงิน ๖,๐๕๑,๔๓๗.๖๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เป็นเงิน ๗,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยเอายอดรายได้ที่ประมาณการไว้จำนวน ๓๖๐ ล้านบาท มาคำนวณเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายร้อยละ ๒ จากการคาดคะเนไว้ล่วงหน้าของผู้ฟ้องคดีว่าจะตั้งงบประมาณตามที่ได้ตั้งไว้ และมีการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนนี้เป็นเงิน ๗,๑๘๕,๔๙๙ บาท กรณีจึงเป็นการเบิกจ่ายงบประมาณสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหายเป็นเงิน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๓๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ละเลยไม่ควบคุมตรวจสอบการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ ทั้งยังได้อนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการเดินทางไปราชการ เกินกว่างบประมาณที่สามารถตั้งได้ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเมื่อทราบยอดรายได้ที่ชัดเจนแล้วว่าเป็นจำนวนเงินเท่าใดก็ไม่ได้ทำการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าว โดยการปรับลดวงเงินให้อยู่ในกรอบที่กำหนดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวด ๔ การโอนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนนี้เกินกว่างบประมาณที่สามารถตั้งได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

^๕ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๙ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น



ที่ ๑ พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณี มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวม ๔ คน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน ตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตรา ร้อยละ ๒๕ ของความเสียหายจำนวน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท คิดเป็นเงิน ๒๘๓,๕๑๕.๓๕ บาท นั้น เป็นการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกับพวก ดำเนินการเบิกจ่ายเงินประเภทค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนาของผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สามารถ ตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ตามที่กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว และเห็นว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ฟังไม่ขึ้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มาตรา ๒๘๔ วรรคสอง^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับ ในขณะที่เกิดข้อพิพาท กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดฯ กำหนดให้การงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และตามข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็น

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗๖ การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการ การพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ



ค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้อำนาจอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศถือปฏิบัติแล้ว กรณีจึงถือว่า หนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นระเบียบในการบริหารการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศต้องถือปฏิบัติ ซึ่งการที่กระทรวงมหาดไทยออกหนังสือแจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นเป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศดำเนินการอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน โดยความเป็นอิสระในการบริหารงานและหรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอยู่เช่นเดิม แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแลนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ไม่มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลในรายละเอียดการตั้งงบประมาณแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๙)

๒) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญในการจัดทำแผนงาน/โครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นหรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙

การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างจัดทำป้ายผ้าไวหิลประชาสัมพันธ์ที่มีข้อความพร้อมชื่อ ตำแหน่ง และรูปภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็น การเบิกจ่ายเงินงบประมาณในลักษณะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล อันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการ กรณีเป็นการกระทำด้วยความจงใจ และก่อให้เกิดความเสียหายจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการ



ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริง

สรุปข้อเท็จจริง

กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๖ ตรวจสอบงบการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พบว่า มีการเบิกจ่ายเงินจำนวนเงิน ๓๐,๒๔๐ บาท เป็นค่าจ้างจัดทำป้ายผ้าไวนิลประชาสัมพันธ์ จำนวน ๓ ผืน ที่มีข้อความว่า พุดน้อม ยิ้มหวาน บริการดี สืบสานปีใหม่ไทย ห่วงใยพี่น้องชาวสกล พร้อมชื่อ ตำแหน่ง และรูปภาพของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร เป็นการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในลักษณะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดว่า การจัดทำงบประมาณตามแผนงานหรือโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นหรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๓๐,๒๔๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรายงานผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การจัดทำป้ายผ้าไวนิลประชาสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามรูปแบบที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด จึงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันทำให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด และได้มีการจัดจ้างและทำป้ายประชาสัมพันธ์จริง จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย กำหนดว่าไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล จึงมิได้กำหนดบังคับโดยเด็ดขาดให้ต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและมีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า รูปแบบและข้อความของป้ายดังกล่าว ถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ตนเองของผู้ฟ้องคดี และข้อเท็จจริงจากการให้ถ้อยคำของหัวหน้าฝ่ายงบประมาณและหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุต่างให้การสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดี



หรือผู้บริหารเป็นผู้กำหนดรูปแบบและข้อความในป้ายประชาสัมพันธ์ดังกล่าว กรณีจึงเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีได้สั่งการหรือเห็นชอบในการจัดทำป้ายที่มีลักษณะประชาสัมพันธ์ตนเอง จึงเป็นการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบจ่ายเงินเต็มจำนวนเป็นเงิน ๓๐,๒๔๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาอุทธรณ์แล้ว วินิจฉัยยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ข้อความของป้ายประชาสัมพันธ์มีข้อความเพียงว่า พุดนิ่ม ยิ้มหวาน บริการดี สืบสานปีใหม่ไทย ห่วงใยพี่น้องชาวสกล มีชื่อผู้ฟ้องคดีระบุตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และมีรูปภาพของผู้ฟ้องคดีประกอบเท่านั้น โดยไม่มีข้อความแสดงถึงรูปแบบของงานและกำหนดระยะเวลาการจัดงาน ทั้งภาพที่ปรากฏบนป้ายมีเพียงภาพผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีภาพของกิจกรรมที่สามารถสื่อหรือบ่งบอกให้เห็นถึงกิจกรรมโครงการจัดงานประเพณีสงกรานต์ สืบสานวัฒนธรรมไทย กราบไหว้ผู้สูงอายุประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่อาจถือว่าเป็นกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๔๕^๙ ประกอบกับมาตรา ๓๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ป้ายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ตัวผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔ ของหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก

^{๙-๙} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๓๙ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณตามแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นหรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความจงใจและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามนัยมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างจัดทำป้ายผ้าไว้นิล จำนวน ๓ ผืน เป็นเงิน ๓๐,๒๔๐ บาท โดยฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเสียหายที่แท้จริง เป็นเงิน ๓๐,๒๔๐ บาท เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๖^{๑๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการแจ้งเวียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศถือปฏิบัติแล้ว หนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นระเบียบในการบริหารการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศต้องถือปฏิบัติ อีกทั้ง การที่กระทรวงมหาดไทยออกหนังสือแจ้งเวียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นเป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศดำเนินการอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีนี้ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๕/๒๕๕๙)

^{๑๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๑๖ การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำตามที่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓.๒ องค์การบริหารส่วนตำบล

๓.๒.๑ การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๑) คำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก
ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์
ทุจริต ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับเงินงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัด
ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ดำเนินการสอบสวน โดยแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหา
มีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน
ของตน อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ
ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ราชการ
โดยไม่ยึดถือระเบียบกฎหมายและหนังสือสั่งการของทางราชการทำให้ราชการ
ได้รับความเสียหาย หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต กรณีจึงเป็น
การละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่อันเป็นเหตุ
ให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบลฯ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว
มีผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนถึงนายอำเภอภูพานยาว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ตรวจสอบผู้ฟ้องคดี
ในการทุจริตโครงการเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเร่งด่วน ๔ โครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแต่งตั้ง
คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผลการตรวจสอบคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง
มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโครงการจ้างแรงงานเร่งด่วนและพัฒนาทักษะฝีมือ
เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านอาชีพแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติในพื้นที่ตำบลห้วยแก้ว
ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รวม ๔ โครงการ เข้าข่ายกระทำความผิดตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)
คณะกรรมการสอบสวนเห็นชอบให้ใช้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง
เป็นแนวทางในการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา



ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และสอบสวนพยานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องเรียน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว กำนัน และผู้ใหญ่บ้านในตำบล ห้วยแก้ว รวมทั้งสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามบันทึก (ปก. ๑๔) ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ต่อมา คณะกรรมการสอบสวน รายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ ตามที่ถูกกล่าวหาจริง กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีนำเงินยืมตามโครงการจ้างแรงงานเร่งด่วน จำนวน ๔ โครงการ เข้าบัญชีธนาคารของตนเอง ซึ่งเงินยืมดังกล่าวเมื่อองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้รับไว้ ไม่ว่าจะเป็เงินรายรับหรือเงินนอกงบประมาณจะต้องนำส่งเป็นเงินรายได้ และต้องออกไปเสริ้รับเงินให้แก่ผู้ชำระเงินทุกครั้งตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ การกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบตามระเบียบ ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงโครงการ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วเป็นโครงการอื่นที่ไม่ได้อยู่ในโครงการที่ได้รับอนุมัติ ประกอบกับ เป็นโครงการที่อยู่ในพื้นที่ตำบลอื่น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงการโดยไม่ได้ขออนุมัติ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประเด็นที่สาม ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานไม่ครบตามโครงการ ซึ่งมีเงินงบประมาณจำนวน ๒๘๑,๓๐๐ บาท แต่จากการสอบสวนทราบว่า มีการจ่ายเงินเพียง ๑๔๐,๐๕๐ บาท ประเด็นที่สี่ ปลอมลายมือชื่อผู้รับจ้าง มีการปลอมลายมือชื่อผู้รับจ้าง ทุจริต และยกยอกเงินไปใช้ส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีจึงมีความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายและหนังสือสั่งการของทางราชการ อันเป็นพฤติกรรมที่สร้างความเสียหายให้กับระบบราชการ โดยมีพฤติกรรมปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดี และพบว่าขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลห้วยแก้ว ผู้ฟ้องคดีน่าจะปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่กรณีโครงการ จ้างแรงงานรวม ๔ โครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน



และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกรณีที่กำลังกล่าวหา โดยคณะกรรมการสอบสวนได้ใช้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นแนวทาง ในการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งได้สอบสวนเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแก้วที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องเรียน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว กำนัน และผู้ใหญ่บ้านในตำบลห้วยแก้ว หลังจากนั้น จึงสอบสวนผู้ฟ้องคดีอีกตามบันทึก (ปก. ๑๔) ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นคำให้การเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ต่อคณะกรรมการแล้ว กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดี ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาแล้ว ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการดำเนินการสอบสวนโดยถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเมื่อผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ได้รับอนุมัติตามโครงการจ้างแรงงานเร่งด่วน จำนวน ๔ โครงการ ที่สำนักงาน แรงงานจังหวัดพะเยาจ่ายเป็นเช็คในชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าบัญชีธนาคารของตนเอง โดยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลง โครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วเป็นโครงการอื่นโดยไม่ได้ขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๕๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ รวมทั้งจ่ายเงิน ค่าจ้างแรงงานไม่ครบตามโครงการ มีการปลอมลายมือชื่อผู้รับจ้างและยกยอกเงินไปใช้ส่วนตัว โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการโครงการดังกล่าวทั้งสิ้น และยังปรากฏหลักฐานตามใบสำคัญรับเงินว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงชื่อในฐานะผู้ควบคุม/ผู้จ่ายเงิน ให้ผู้รับจ้างตามโครงการ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบ

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



ด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ยึดถือระเบียบกฎหมายและหนังสือสั่งการของทางราชการทำให้ราชการได้รับความเสียหาย หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกรณีปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ แล้ววินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๔๔/๒๕๕๘ และที่ อ.๗๒๙/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๒) การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ เป็นพฤติการณ์ต้องห้ามที่มีผลทำให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่งโดยกฎหมายมีเจตนาหมิ่นในการป้องกันมิให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม ซึ่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียในกรณีนี้ หมายถึง การได้เข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยมีเจตนาประสงค์ให้ตนได้รับประโยชน์หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น

^{๑๒} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

การที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติการณ์ขอยืมเงินงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่กลุ่มอาชีพที่มีภรรยาและเครือญาติของตนเป็นคณะกรรมการกลุ่ม ใช้ฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินยืมจ่ายเงินให้ตนเอง รวมทั้งรับเช็คที่สั่งจ่ายตามฎีกาเบิกจ่ายเงินดังกล่าวด้วยตนเอง และนำเงินเข้าบัญชีธนาคารในชื่อของตนเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในการดำเนินการตามโครงการสนับสนุนกลุ่มอาชีพ ซึ่งเป็นการบ่งชี้ถึงเจตนาประสงค์จะให้ตนได้รับประโยชน์รวมทั้งเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นโดยการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนเข้าไปดำเนินการในโครงการดังกล่าวซึ่งเป็นการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พฤติกรรมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะกระทำ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง ได้มีหนังสือร้องเรียนพฤติกรรมของนาย ช. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วงกับพวก ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก กรณีมีกลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟาง ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนบ้านนางพญา และกลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนบ้านเรียงกระดก ได้ยื่นเสนอโครงการเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง โดยคณะกรรมการกลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางบ้านนางพญามีประธานกลุ่มเป็นภรรยาของนาย ช. และกรรมการกลุ่มเป็นเครือญาติของนาย ช. มีสถานที่ดำเนินการกลุ่มคือบ้านของนาย ช. ส่วนกลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนบ้านเรียงกระดกมีคณะกรรมการเป็นเครือญาติของนาย ม. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง ต่อมา นาย ช. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหนังสือขอยืมเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วงจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการตามโครงการดังกล่าว และในวันเดียวกันก็ได้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินยืมงบประมาณโดยจ่ายเงินให้ตนเอง นอกจากนี้ นาย ช. ยังเป็นผู้รับเช็คที่สั่งจ่ายตามฎีกาเบิกจ่ายเงินและได้นำเงินเข้าบัญชีธนาคารในชื่อบัญชีของตน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของนาย ช. กับพวกเป็นการกระทำทุจริตและมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคุยม่วง และการดำเนินการเบิกจ่ายเงินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกจึงมีคำสั่งให้นายอำเภอบางระกำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี



ได้มีหนังสือแจ้งสรุปผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกทราบว่าการเบิกจ่ายเงินได้มีการดำเนินการตามโครงการ ปราบกฏหลักฐานการส่งใช้เงินยืมครบและไม่พบว่ามี การกลั่นแกล้งข้าราชการ แต่การดำเนินการตามโครงการ องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมุงไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการสอบสวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ว่านาย ช. และนาย ม. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำอันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔/๒ มาตรา ๖๔ (๕) และมาตรา ๖๔/๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วมีหนังสือเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า นาย ช. และนาย ม. ไม่มีเจตนาทุจริตตามข้อกล่าวหาและไม่มีส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อมกับโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบกับความเห็นดังกล่าวและมีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกทราบ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกได้มีหนังสือแจ้งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนผลการสอบสวนและการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ เป็นพฤติการณ์ต้องห้ามที่มีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๖๔วรรคหนึ่ง (๕)^{๑๓} ประกอบกับมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล

^{๑๓-๑๔} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๔ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑. ชลช

๑. ชลช

(๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๔/๒

๑. ชลช

๑. ชลช

มาตรา ๖๔/๒ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. ชลช

๑. ชลช

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

๑. ชลช

๑. ชลช



และองค์การบริหารส่วนตำบลฯ โดยกฎหมาย มีเจตนาธรรมเนียมในการป้องกันมิให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม ซึ่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียในกรณีนี้ หมายถึง การได้เข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นแล้วไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยมีเจตนาประสงค์ให้ตนได้รับประโยชน์หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กลุ่มอาชีพที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวงเพื่อดำเนินโครงการเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนมีจำนวน ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนบ้านนางพญา มีสถานที่ดำเนินการคือ บ้านของนาย ช. คณะกรรมการกลุ่มมีภรรยาของนาย ช. เป็นประธานและเครือญาติของนาย ช. เป็นกรรมการกลุ่ม ส่วนกลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนบ้านเรียงกระดก มีกรรมการกลุ่มจำนวน ๒ คน ที่มีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติของนาย ม. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวง แม้ว่ากรณีใช้ที่ดินของนาย ช. เป็นที่ตั้งที่ดำเนินการของโครงการเป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถยื่นคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ที่นาย ช. ได้ทำหนังสือขอยืมเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่กลุ่มอาชีพทั้งสองกลุ่มโดยในวันเดียวกันนาย ช. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวงก็ได้โอนมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินยืมโดยระบุงการจ่ายเงินให้ตนเอง รวมทั้งได้รับเช็คที่ส่งจ่ายตามฎีกาเบิกจ่ายเงินดังกล่าวด้วยตนเองและได้นำเงินเข้าบัญชีธนาคารในชื่อของตน ที่แม้ว่าจะกระทำได้ตามระเบียบที่กำหนด แต่เนื่องจากโครงการเพาะเห็ดฟางแบบโรงเรือนบ้านนางพญา เป็นโครงการที่เอื้อประโยชน์แก่ภรรยาและเครือญาติของนาย ช. การที่นาย ช. ดำเนินการเองทั้งหมดดังกล่าว จึงเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในการดำเนินการตามโครงการสนับสนุนกลุ่มอาชีพเพาะเห็ดฟาง ซึ่งเป็นการบ่งชี้ถึงเจตนาของนาย ช. ที่ประสงค์จะให้ตนได้รับประโยชน์รวมทั้งเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นโดยการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนเข้าไปดำเนินการในโครงการดังกล่าวซึ่งเป็นการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวง พฤติกรรมของนาย ช. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวงเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวง หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวงจะกระทำตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ แล้ว อันเป็นผลทำให้นาย ช. ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคุดมวง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัย



ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่เห็นว่านาย ช. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมุงเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมุง หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลคุดมุงจะกระทำ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยใหม่ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗๙/๒๕๕๘)

๓) การมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นผู้มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ไม่เข้าร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีขึ้น ซึ่งกิจกรรมนั้นไม่ใช่กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่การทำกิจกรรมก็ได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จโดยไม่มีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้น กรณีจึงไม่ถึงขนาดเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จำนวน ๑๐ คน จากทั้งหมดที่มีอยู่จำนวน ๒๔ คน มีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ยื่นเสนอญัตติต่อประธานของผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๑ เพื่อขอให้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง กรณีกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อย โดยมีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงชื่อรับรองญัตติจำนวน ๑๑ คน ประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งกำหนดการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ต่อมา ในการประชุมสมัยสามัญที่ ๑/๒๕๕๐ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ระเบียบวาระการประชุมให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้มีการประชุมโดยเปิดเผย โดยผู้เสนอญัตติและสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร่วมอภิปรายถึงพฤติกรรมและการกระทำของผู้ฟ้องคดีรวม ๕ ประเด็น คือ (๑) การร่วมกิจกรรมการทำแนวกันไฟ หมู่ที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นการทำกิจกรรม (๒) การประชุมเพื่อเตรียมจัดงานพอ.สว. เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าร่วมประชุม จนเป็นเหตุให้มีการถกเถียงกันในการประชุมประจำเดือนเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ (๓) การร่วมกิจกรรม อสม. ที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าร่วมกิจกรรม ทั้งที่ตกลงกันแล้วว่าต้องเข้าร่วม (๔) การจัดเตรียมสถานที่งานกีฬาแม่สรวยสัมพันธ์ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้เป็นฝ่ายจัดเตรียมสถานที่ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไปนอนในรถครึ่งวัน และ (๕) การร่วมงานวันพ่อแห่งชาติ ที่ผู้ฟ้องคดีไม่จุดเทียนชัยถวายพระพร โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อยหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนผู้ฟ้องคดีได้อภิปรายแก้ข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ แต่เรื่องที่ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นเรื่องของการทำกิจกรรมอื่น ซึ่งที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียง ๒๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง อันเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อยของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อนายอำเภอแม่สรวย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีของผู้ฟ้องคดี และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการเสนอญัตติต่อประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรณีผู้ฟ้องคดีกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น มีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงชื่อรับรองญัตติจำนวน ๑๑ คน ประธานของ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งกำหนดการประชุม เพื่อพิจารณาญัตติตั้งกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ต่อมา ในการประชุมสมัยสามัญที่ ๑/๒๕๕๐ ครั้งที่ ๑ ที่มีการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้มีการประชุมโดยเปิดเผย ซึ่งผู้เสนอญัตติและสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร่วมอภิปรายถึงพฤติกรรมและการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ไม่เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความ เสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อยหรือกระทำการ อันเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๘)^๕ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ฟ้องคดีได้อภิปรายแก้ข้อกล่าวหาแล้ว ที่ประชุม ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วจึงมีมติเห็นด้วยกับญัตติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียง ๒๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง การดำเนินการให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับ การประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา

^{๕-๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๖ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหาร ส่วนตำบล

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการมาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและมติตั้งกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ถ้าสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมิได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์ หรือโต้แย้ง ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ครบระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ



องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกรต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกกล่าวหาว่ามีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เป็นกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่าง ๆ รวม ๕ ประเด็น ซึ่งแม้การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำกิจกรรมและสร้างความไม่พอใจให้แก่ ผู้เกี่ยวข้องที่ต้องขอความร่วมมือจากผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่กิจกรรมดังกล่าวก็ไม่ใช่กิจกรรม ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการกระทำของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ถึงขนาดเป็นการมีความ ประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหาร ส่วนตำบลศรีถ้อยหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่หากจะมีความ เสียหายเกิดขึ้น ก็เป็นความเสียหายที่เกิดแก่ตัวผู้ฟ้องคดีเองในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน แต่ไม่ประพฤตินั้นให้เป็นอย่างที่ตีของการมีส่วนร่วมและเสียสละในการทำกิจกรรม อันจะมีผล ต่อการลงสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีถ้อยในโอกาสของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการทำกิจกรรมดังกล่าวก็ได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ และไม่มีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรม ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมติดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบตามมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย พิพากษาให้เพิกถอนมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบตามมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙๖/๒๕๕๘)

๓.๓ เทศบาล

๓.๓.๑ การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี

๑) การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล หรือที่เทศบาลจะกระทำ

บทบัญญัติมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาผลประโยชน์



ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรม และไม่ให้สมาชิกสภาเทศบาลใช้ฐานะที่ตนเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตน หรือได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญา หรือทำกิจการใดกับเทศบาลไม่ว่าด้วยตนเองหรือผ่านผู้อื่นในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งการพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป

ตำแหน่งประธานสภาเทศบาลไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งอนุญาตหรืออนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาลตำบล การที่ภรรยาของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลเข้าทำสัญญากับเทศบาลในโครงการจัดทำอาหารว่างให้กับเด็กอนุบาล โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่ฟังได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือใช้อำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ภรรยา หรือใช้โอกาสในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลสร้างประโยชน์แก่ตนแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาอันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต้องสิ้นสุดลง

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพรหมโลกและดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลตำบลพรหมโลกมีผู้กล่าวหาว่า นาง ก. ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ได้ทำสัญญาเป็นผู้รับจ้างประกอบอาหารให้แก่ศูนย์เด็กเล็กเทศบาล ตำบลพรหมโลก ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพรหมโลก และดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลตำบลพรหมโลก จึงมีส่วนได้เสียโดยอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว และได้มีการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล จากกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพรหมโลกของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการจ้างเหมาจัดทำอาหารว่างให้กับนักเรียนอนุบาลของเทศบาลตำบล คณะกรรมการตรวจรับการจ้างได้เลือกนาง ก. เป็นผู้รับจ้าง โดยเห็นว่า เป็นผู้เสนอราคาที่เหมาะสมและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่เทศบาลตำบลกำหนด จากนั้นนายกเทศมนตรีได้ตกลงว่าจ้างนาง ก. ให้เป็นผู้รับจ้างประกอบอาหารว่างให้กับ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และมีการส่งมอบงานงวดแรกแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า นาง ก. ได้ทำสัญญาจ้างทำอาหารว่างกับเทศบาลตำบลพรหมโลก จึงให้นาง ก. บอกเลิกสัญญาดังกล่าว ในเวลาต่อมา นั้น แม้นาง ก. จะเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต้องมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูซึ่งกันและกันตามมาตรา ๑๔๖๑^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคู่สัญญาของเทศบาลตำบลก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๘ ทวิ^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แล้ว บทกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาผลประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรม และไม่ให้สมาชิกสภาเทศบาลใช้ฐานะที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือได้ประโยชน์ จากการเข้าทำสัญญา หรือทำกิจการใดกับเทศบาลไม่ว่าด้วยตนเองหรือผ่านผู้อื่นในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งการพิจารณาว่า สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้แต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลตำบลซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาลตำบล โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือใช้อำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับนาง ก. หรือใช้โอกาสในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลตำบลสร้างประโยชน์แก่ตนแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามฟ้อง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๕/๒๕๕๙)

^{๑๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๖๑ สามีภริยาต้องอยู่กันด้วยกันฉันสามีภริยา

สามีภริยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน

^{๑๘-๑๙} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๘ ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้น

เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

มาตรา ๑๘ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ฯลฯ

ฯลฯ



๒) การมีมติให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล

การพิจารณาญัตติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเตรียมการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การแจ้งญัตติให้สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่ง ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อย ๒ วัน ก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว โดยจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงตามญัตติที่กล่าวหาและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการเสนอญัตติเพื่อขอให้สภาเทศบาลมีมติให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ต้องมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณาและต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อย ๒ คน

การเสนอญัตติถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลโดยมีสมาชิกเข้าชื่อเสนอไม่ครบจำนวนและไม่มีสมาชิกรับรองตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งการแจ้งญัตติโดยไม่มีรายละเอียดแห่งพฤติกรรมของสมาชิกที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการตามที่ถูกกล่าวหาอย่างไร หรือมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามญัตติอย่างไร โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุพยานวิสัยอันจะทำให้ไม่สามารถแจ้งข้อกล่าวหาให้สมาชิกผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ย่อมมีผลทำให้มติของสภาเทศบาลที่ให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านดู่ มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านดู่เสนอหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานสภาเทศบาลตำบลบ้านดู่ เพื่อเสนอญัตติขอให้สภาเทศบาลตำบลบ้านดู่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่งพร้อมแบบขอเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลงชื่อเป็นผู้เสนอ ๑ คน และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอีก ๗ คน ลงชื่อเป็นผู้รับรอง เพื่อให้มีการลงมติให้ผู้ฟ้องคดี



พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งหนังสือดังกล่าวระบุเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดี มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ทำให้เกิดความแตกแยกความสามัคคี ในกลุ่มองค์กรอย่างร้ายแรง ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย จึงขอยื่นญัตติถอดถอนผู้ฟ้องคดี ออกจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประชานสภาเทศบาลตำบลจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงรองประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุกคน แจ้งว่า ด้วยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศเรียกประชุมสภา สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๓ มีกำหนดไม่เกิน ๓๐ วัน จึงนัดประชุมสภาเทศบาลตำบล สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ครั้งที่ ๑ ในวันอังคารที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ พร้อมแนบระเบียบวาระการประชุม โดยบรรจุญัตติ ขอดถอนผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลไว้ในระเบียบวาระที่ ๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้รับแจ้งกำหนดนัดประชุมสภาพร้อมระเบียบวาระการประชุม ตามหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แต่ก่อนวันประชุม ประธานสภาเทศบาลตำบล ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แจ้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลว่า ญัตติถอดถอน ผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเป็นกรณีเร่งด่วนและสมาชิกที่ยื่นญัตติ ทั้ง ๘ คน ไม่ได้แนบรายละเอียดแห่งพฤติกรรมที่ประพฤติเสื่อมเสียต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มากับญัตติดังกล่าว และจำเป็นต้องจัดให้มีการประชุมสภาเทศบาลในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งหากนัดประชุมช้าไปกว่านี้จะพ้นสมัยประชุมสามัญ สมัยที่ ๒ และเห็นว่าเป็นญัตติที่สำคัญ จึงให้เข้าวาระการประชุม สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ในครั้งนี้ อันเป็นเหตุพ้นวิสัย ไม่สามารถแจ้ง ข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงข้อกล่าวหาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕๔ วรรคสอง ต่อมา ในวันประชุมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอให้การประชุมสภาในระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องญัตติการถอดถอนผู้ฟ้องคดี เป็นการประชุมโดยเปิดเผย ซึ่งที่ประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าวโดยมีการอภิปรายเรื่องเกี่ยวกับการร้องเรียนการสอบคัดเลือกพนักงานจ้างของเทศบาลตำบลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ เอกสารใบปลิวการโจมตีการบริหารกิจการของเทศบาลตำบล อันเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยก จากนั้นจึงมีการลงมติโดยวิธีลับ ผลการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบด้วยสมาชิก สภาเทศบาลตำบล จำนวน ๑๒ คน เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จำนวน ๑๐ คน งดออกเสียง จำนวน ๒ คน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพตามกฎหมาย หลังจากนั้น ก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างลง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุด สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลตามฟ้อง



คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

การที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้มีหนังสือถึงประธานสภาเทศบาลตำบลขอเสนอญัตติต่อผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้พิจารณาถอดถอนผู้ผูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พร้อมกับแนบแบบขอเสนอญัตติ นั้น แม้ตามข้อ ๕๔ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ จะกำหนดให้การยื่นญัตติขอให้สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗)^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ให้ประธานสภาท้องถิ่นเพียงแจ้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒ วัน ก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าวเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาก็ตาม แต่เนื่องจากการพิจารณาญัตติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่งถือเป็นส่วนหนึ่งของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเตรียมการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย ดังนั้น การแจ้งญัตติให้สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่ง ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อย ๒ วัน ก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว โดยจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงตามญัตติที่กล่าวหาอย่างเพียงพอและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานสภาเทศบาลตำบลได้มีหนังสือแจ้งรองประธานสภาเทศบาลตำบลและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุกคน เพื่อนัดประชุมสภาเทศบาลตำบลในวันอังคารที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ พร้อมแนบวาระการประชุม ซึ่งบรรจุญัตติขอถอดถอนผู้ผูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ไว้ในระเบียบวาระที่ ๔ โดยไม่ปรากฏรายละเอียดแห่งพฤติกรรมการของผู้ผูกฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างในแบบขอเสนอญัตติว่าทำให้เกิดความเสียหาย ทำให้เกิดความแตกแยกความสามัคคีในกลุ่มองค์กร

^{๒๐} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาลโดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมีมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

ฯลฯ

ฯลฯ



หรือทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายอย่างไร หรือมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามญัตติดังกล่าวอย่างไร แม้ประธานสภาเทศบาลตำบลจะได้มีบันทึกเหตุผลเป็นหนังสือแจ้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลก่อนวันประชุมสภาว่า เป็นกรณีเร่งด่วนและสมาชิกที่เสนอญัตติไม่ได้แนบรายละเอียดแห่งพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีมาพร้อมกับญัตติ และจำเป็นต้องจัดให้มีการประชุมสภา เพราะหากนัดประชุมเข้าไปจะพ้นสมัยประชุมสามัญ สมัยที่ ๒ จึงเป็นเหตุพินิจที่ไม่สามารถแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อเตรียมหลักฐานชี้แจงตามข้อ ๕๔ วรรคสองของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีที่จะถือเป็นการพินิจตามข้อ ๕๔ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกยื่นญัตติไม่สามารถทำได้อย่างแน่แท้ มิใช่เพียงมีความยากลำบากทำให้ไม่สามารถแจ้งได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการประชุมสภาเทศบาลตำบลสามัญสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๓ และจะครบสมัยประชุมไม่เกินวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประธานสภาเทศบาลตำบลได้รับญัตติขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ จึงยังมีเวลาอีก ๑๒ วัน ก่อนปิดประชุมสภา สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลาที่เพียงพอสำหรับการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และถึงแม้วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ จะเป็นวันอาทิตย์อันเป็นวันหยุดราชการ แต่ประธานสภาเทศบาลตำบลก็อาจเรียกให้ประชุมสภาได้ในวันศุกร์ที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งหากนับแต่วันที่ receiving ญัตติ ก็ยังมีเวลาถึง ๑๐ วัน ในการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการพินิจที่ไม่สามารถแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบได้ กรณีถือได้ว่าประธานสภาเทศบาลตำบลไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนไม่น้อยกว่า ๒ วัน ก่อนวันประชุมสภาตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับการเสนอญัตติเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล นั้น มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ประกอบกับข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง^{๒๑} และข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ กำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า

^{๒๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๓๘ ญัตติทั้งหลายต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าห้าวัน และมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองอย่างน้อยสองคน แต่หากสภาท้องถิ่นนั้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลืออยู่น้อยกว่าแปดคน ให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองหนึ่งคนเว้นแต่ตามกฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดวิธีการเสนอญัตติไว้เป็นอย่างอื่น



๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อย ๒ คน ซึ่งสภาเทศบาลตำบลบ้านดู่มีสมาชิกจำนวน ๑๒ คน กรณีจึงต้องมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน เข้าชื่อเป็นผู้เสนอและจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยจำนวน ๒ คน เป็นผู้รับรอง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานสภาเทศบาลตำบลเพื่อเสนอญัตติขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพร้อมแบบขอเสนอญัตติ มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลงชื่อเป็นผู้เสนอเพียง ๑ คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้รับรองจำนวน ๗ คน จึงเป็นการเสนอญัตติที่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ประกอบกับข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ และถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าประธานสภาเทศบาลตำบลได้สอบถามไปยังผู้มีรายชื่อตามแบบเสนอญัตติแล้วได้รับคำยืนยันว่าทุกคนเป็นผู้เข้าชื่อร่วมเสนอญัตติ ทำให้มีผู้เข้าชื่อร่วมเสนอญัตติไม่น้อยกว่า ๔ คน ก็ตาม แต่การเสนอญัตติดังกล่าวก็ยังคงขาดสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอีกอย่างน้อย ๒ คน

เมื่อการดำเนินการแจ้งญัตติและการเสนอญัตติขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในคดีนี้เป็นดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำการนี้ กรณีจึงมีผลทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลตามฟ้อง นับแต่วันที่มามีมติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๙)

๓.๓.๒ การยุบสภาเทศบาล

ในการดำเนินกิจการของเทศบาล ทั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล ต้องร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของตนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นไปตามนโยบายของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การที่สภาเทศบาลไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีเจตนาอย่างชัดแจ้งที่จะไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และมติของสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่สมเหตุสมผล ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และมีพฤติการณ์แห่งหนึ่งว่าการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจนส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลรวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจออกคำสั่งยุบสภาเทศบาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมตามมาตรา ๗๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลำไทร โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลตำบลลำไทร เทศบาลตำบลลำไทรได้รับอนุมัติจากการเคหะแห่งชาติให้ใช้พื้นที่ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทร และเทศบาลตำบลลำไทรได้จัดทำโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทร วงเงินงบประมาณจำนวน ๑๐,๔๐๐,๐๐๐ บาท โดยบริษัทเอกชนรายหนึ่งเป็นผู้ประมูลได้ในการประกวดราคา โดยเสนอราคา ๙,๐๓๐,๐๐๐ บาท และได้ลงนามทำสัญญาจ้างก่อสร้าง แต่บริษัทผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเพียงฐานรากและตัวอาคารบางส่วนแล้วหยุดการก่อสร้าง และเทศบาลตำบลลำไทรได้เบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้ไปแล้วเป็นเงิน ๕,๖๐๐,๐๐๐ บาท เทศบาลตำบลลำไทรจึงบอกยกเลิกสัญญา ต่อมา เทศบาลตำบลลำไทรประสงค์จะก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรที่ก่อสร้างค้างไว้เดิมให้แล้วเสร็จ โดยออกแบบเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหลังคาใหม่ นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๘ สั่งแบบแปลนก่อสร้างต่อเติมอาคารไปให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปทุมธานี ตรวจสอบและพิจารณาประมาณราคา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปทุมธานี ตรวจสอบและประมาณราคาค่าก่อสร้างตามแบบแปลนใหม่ เป็นเงิน ๖,๔๔๕,๐๐๐ บาท พร้อมแจ้งด้วยว่าหากเทศบาลตำบลลำไทรจะดำเนินการก่อสร้าง ขอให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปทุมธานีเข้าร่วมในการควบคุมการก่อสร้างด้วย หลังจากนั้น นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรได้เสนอขออนุมัติต่อสภาเทศบาลตำบลลำไทร ในการตั้งงบประมาณโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรที่ได้ก่อสร้างค้างไว้ โดยเสนอเข้าที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) หลายครั้ง แต่สภาเทศบาลตำบลลำไทร (โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสอง) ไม่พิจารณาอนุมัติงบประมาณตามโครงการก่อสร้างพิพาท ด้วยเหตุผลว่าไม่มั่นใจในความมั่นคงแข็งแรงของอาคารว่าจะสามารถสร้างต่อเติมได้หรือไม่ และการก่อสร้างมีการทุจริตในการถมดินควรรอผลจาก



หน่วยงานของรัฐก่อน และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ สภาเทศบาลตำบลลำไทรก็ยังคงพิจารณา ตัดงบประมาณโครงการก่อสร้างพิพาทลง ด้วยเหตุผลว่าไม่มีความมั่นใจว่ารัฐบาลจะจัดสรร เงินอุดหนุนเป็นจำนวนเงินมากขนาดนั้น และเงินที่เหลือจากการก่อสร้างเดิมรวมกับเงินค่าปรับ จากที่ผู้รับจ้างทำงานน่าจะเพียงพอที่จะดำเนินการก่อสร้างส่วนที่ค้างไว้ได้ จึงไม่สมควร ตั้งงบประมาณสมทบในส่วนนี้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรยื่นญัตติ ขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่สภาเทศบาลตำบล ลำไทรไม่ได้พิจารณาญัตติตามที่นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรเสนอโดยอ้างว่าการยื่นญัตติ ดังกล่าวไม่ถูกต้องอีกสองครั้ง

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรได้เสนอโครงการก่อสร้าง อาคารที่ก่อสร้างดังกล่าวอีกครั้ง เป็นเงิน ๖,๔๔๕,๐๐๐ บาท แต่สภาเทศบาลตำบลลำไทรปรับลดงบประมาณเหลือ ๓,๔๔๕,๐๐๐ บาท เมื่อมีการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า จำนวนเงิน ที่สภาเทศบาลตำบลลำไทรตัดลดโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทร เหลือเพียง ๓,๔๔๕,๐๐๐ บาท น่าจะไม่เพียงพอที่จะดำเนินการก่อสร้าง จึงส่งร่างเทศบัญญัติ ดังกล่าวคืนให้สภาเทศบาลตำบลลำไทรพิจารณาทบทวนใหม่ แต่สภาเทศบาลตำบลลำไทร ไม่ได้จัดให้มีการประชุมสภาเทศบาลตำบลลำไทรแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้เหตุผลว่า อยู่ในสภาวะประกาศกฏอัยการศึก ทำให้สภาเทศบาลตำบลลำไทรไม่สามารถประชุม หรือนัดประชุมได้ เป็นผลทำให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นอันตกไป ต่อมา นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรได้เสนอให้สภาเทศบาลตำบลลำไทร ได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกครั้ง และสภาเทศบาลตำบลลำไทรได้พิจารณาชั้นแปรญัตติโดยตัดโครงการก่อสร้างอาคาร สำนักงานเทศบาลที่ก่อสร้างค้างไว้ออกทั้งโครงการ ด้วยเหตุผลว่าไม่มีคำรับรองจาก หน่วยงานของรัฐว่าโครงสร้างอาคารยังมั่นคงแข็งแรงที่จะก่อสร้างต่อไปได้ และนายกเทศมนตรี ตำบลลำไทรได้ลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๐

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลตำบล ลำไทร กรณีไม่เห็นชอบโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรที่ก่อสร้างค้างไว้ พิจารณาแปรญัตติตัดลดวงเงินงบประมาณลงเป็นจำนวนมาก และมีพฤติการณ์หน่วงเหนี่ยว การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เนิ่นช้า ออกไปถึง ๔ เดือนเศษ เป็นการดำเนินการที่ไม่คำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย และกระทำขัดต่อ



เจตนารมณ์และหลักการการทำหน้าที่ของสภาเทศบาล ไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จนเป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน จึงเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ให้ยุบสภาเทศบาลตำบลลำไทรตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่พิจารณาตั้งงบประมาณหรือปรับลดงบประมาณโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรซึ่งยังไม่แล้วเสร็จตามที่นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรได้เสนอขออนุมัติต่อสภาเทศบาลตำบลลำไทร ถึง ๖ ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน ตลอดจนได้ตั้งงบประมาณและปรับลดงบประมาณโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นลงเป็นจำนวนมาก การกระทำของสภาเทศบาลตำบลลำไทรเป็นการกระทำที่มีเจตนาโดยชัดแจ้งที่จะมิให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และมติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลำไทรโดยไม่สมเหตุผล เป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลลำไทรทั้งในการให้บริการสาธารณะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ให้ยุบสภาเทศบาลตำบลลำไทร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลำไทรใหม่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลำไทร

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการทำหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดโครงสร้างขององค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ภายในเทศบาลไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยตามมาตรา ๑๔ กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๔๘ นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๔๘ เทรส ส่วนสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ประชุมวินิจฉัยข้อปรักษางานในหน้าที่ของเทศบาล ตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ตั้งกรรมการสามัญหรือ



วิสามัญของสภาเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติก่อนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามมาตรา ๖๒ และกฎหมายยังบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรฝ่ายปกครองในลักษณะของการกำกับดูแล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๗๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบ ข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามมาตรา ๗๔ จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายจัดวางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีไว้ในลักษณะของการร่วมกันทำงาน โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ขณะที่สภาเทศบาลเป็นผู้ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นชอบในนโยบายและการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ดังนั้น ในการดำเนินกิจการของเทศบาลทั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต้องร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของตนเพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นไปตามนโยบายตามที่นายกเทศมนตรีกำหนด โดยสภาเทศบาลเป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ถ้าหากทั้งสององค์กรเกิดความขัดแย้งกันจนไม่สามารถจะบริหารราชการต่อไปได้ผลเสียหายย่อมเกิดขึ้นแก่ประชาชนในเขตเทศบาล กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเรียกผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงและนัดทักเตือนและปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากไม่มีการปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด หรืออาจเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาลได้ด้วย

กรณีเทศบาลตำบลลำไทรได้รับอนุมัติจากการเคหะแห่งชาติให้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทร และเทศบาลตำบลลำไทรจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ปรากฏว่าบริษัทผู้รับจ้างทำงาน โดยเทศบาลตำบลลำไทรได้เบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างไปแล้วบางส่วนเมื่อนายกเทศมนตรีตำบลลำไทรได้ยื่นญัตติเสนอต่อสภาเทศบาลตำบลลำไทรเพื่อพิจารณางบประมาณในการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรที่ค้างไว้ให้แล้วเสร็จ โดยเสนอในวาระต่างกันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๖ ครั้ง แต่สภาเทศบาลตำบลลำไทรไม่อนุมัติโครงการดังกล่าวตามที่นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรเสนอ นั้น แม้สภาเทศบาล



เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าจะอนุมัติโครงการดังกล่าวหรือไม่ รวมตลอดถึงมีอำนาจที่จะพิจารณา ตัดลดงบประมาณได้ตามข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม สภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่การที่สภาเทศบาลจะมีมติไปในทางใดก็จะต้องมีเหตุผล อันสมควรเพื่อใช้ประกอบการพิจารณามีมติดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มติที่เกี่ยวข้อง กับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ให้บรรลุตามแผนและนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ อีกทั้ง โครงการที่พิพาท คือ โครงการ ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรซึ่งถือเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งของเทศบาล ในอันที่จะทำให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่สภาเทศบาลตำบลลำไทรจะพิจารณาไม่อนุมัติโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานฯ จึงต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่าไม่สมควรที่จะทำการก่อสร้างอาคารดังกล่าว อย่างแท้จริง และต้องเป็นเหตุผลที่สาธารณชนฟังแล้วยอมรับโดยมิได้มีข้อเคลือบแคลงสงสัย แต่เมื่อปรากฏเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อนุมัติโครงการ เนื่องจากไม่มั่นใจในความมั่นคง แข็งแรงของโครงสร้างเดิมว่าจะสามารถก่อสร้างต่อเติมได้หรือไม่ รวมทั้งไม่มั่นใจว่ารัฐบาล จะจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อจัดทำโครงการดังกล่าวหรือไม่ และรอผลการสอบสวนจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ตลอดจนเหตุผลอื่น ๆ ที่กล่าวอ้าง เป็นเหตุผลที่เลื่อนลอยขาดหลักวิชาการ สนับสนุน และเป็นเหตุผลทางด้านอัตวิสัยที่สภาเทศบาลคาดการณ์กันเองหรือวิตกไปล่วงหน้า ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นระหว่างสภาเทศบาล กับนายกเทศมนตรี ซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล มติของสภาเทศบาลตำบลลำไทรโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ตัดงบประมาณหรือปรับลดงบประมาณ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทรที่ก่อสร้างค้างไว้ตามที่นายกเทศมนตรีตำบล ลำไทรเสนอรวม ๖ ครั้ง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทั้งการให้เหตุผลในการปฏิเสธ มีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละครั้งที่มีการเสนอของงบประมาณ ซึ่งเป็นการขัดขวาง ไม่ให้นายกเทศมนตรีตำบลลำไทรบริหารงานของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในเขตเทศบาลตำบลลำไทร อันเป็นการกระทำที่หวังผล ทางการเมืองท้องถิ่นมากเสียยิ่งกว่าที่ต้องการจะตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสของการใช้ งบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความรอบคอบรัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน อย่างแท้จริง กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เรียกประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งคืนให้เทศบาลตำบล ลำไทรพิจารณาทบทวน นั้น แม้ว่าจะเป็นดุลพินิจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าว



ย่อมต้องมีเหตุผลรองรับที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์และหลักการทำหน้าที่ของสภาเทศบาล การอ้างว่าเป็นช่วงที่มีประกาศกฏอัยการศึก ซึ่งต้องปฏิบัติตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๔๑.๒/๘๗๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ขอให้หยุดความเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการประชุมของสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย นั้น หนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งหยุดการเคลื่อนไหวทางการเมืองเฉพาะที่เป็น การรวมกลุ่มในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือการปลุกระดมประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ชุมนุมทางการเมืองเท่านั้น มิได้มีความหมายว่า ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการประชุมสภาเพื่อพิจารณาเรื่องที่อยู่ในปกติธุระและหรือตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด เหตุผลดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ และย่อมแสดงให้เห็นว่าสภาเทศบาลตำบลลำไทร มีพฤติการณ์ไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลเทศบาลตามกฎหมาย เพื่อหน่วงเหนี่ยวการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เนิ่นช้าออกไปถึง ๔ เดือนเศษ ทั้ง ๆ ที่ได้ทราบที่อยู่แล้วว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญและจำเป็นสำหรับการบริหารกิจการ ของเทศบาลตำบลลำไทร การกระทำดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาลตำบลลำไทร

เมื่อสภาเทศบาลตำบลลำไทรมีพฤติการณ์ไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลตามกฎหมาย โดยมีเจตนาอย่างชัดแจ้ง ที่จะไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และมติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลำไทร ที่ไม่สมเหตุผล ผลพฤติการณ์ดังกล่าวของสภาเทศบาลตำบลลำไทรจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของกฎหมายว่าด้วยเทศบาลที่จัดวางโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ไว้ในลักษณะที่ต้องร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของตนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นไปตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นกำหนดและได้แถลงนโยบายดังกล่าวต่อสภาเทศบาล โดยสภาเทศบาล เป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นประโยชน์ แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รายงานเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้พิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่ากรกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว เป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบล ลำไทร รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลลำไทรและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม และอาศัยอำนาจ

ตามมาตรา ๗๔ วรรคสอง^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ออกคำสั่งยุบสภาเทศบาลตำบล
ลำไทร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๓/๒๕๕๙)

๓.๔ กรุงเทพมหานคร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓.๕ เมืองพัทยา

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๒๒} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖
มาตรา ๗๔ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้
เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
มีอำนาจยุบสภาเทศบาลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย
เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามี การยุบสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิก
สภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายในสี่สิบห้าวัน



คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๑. การสรรหาและคัดเลือก

๑.๑ คุณสมบัติของผู้แทนคุรุสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการคุรุสภาได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลใดให้เป็นผู้แทนคุรุสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีอำนาจในการยับยั้งไม่แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวและให้คณะกรรมการคุรุสภาดำเนินการคัดเลือกใหม่ได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

เมื่อปรากฏตามทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ว่าข้าราชการซึ่งได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้แทนคุรุสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้แทนคุรุสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา การที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพิจารณาแล้วมีมติให้คณะกรรมการคุรุสภาดำเนินการสรรหาผู้แทนคุรุสภาใหม่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๖/๑๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติอื่น หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ อนุกรรมการผู้แทน ก.ค.ศ. อนุกรรมการผู้แทนคุรุสภา อนุกรรมการผู้ทรงวุฒิ และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมา เลขาธิการคุรุสภาได้ออกประกาศสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เรื่อง การรับสมัครเข้ารับ การคัดเลือกเป็นผู้แทนคุรุสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒



ซึ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านบักโนนเรียง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้แทนครูสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ หลังจากนั้น เลขาธิการ ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๖/๕๙๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงวุฒิใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อส่งการกำหนดคุณสมบัติอื่น หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของอนุกรรมการผู้แทน ก.ค.ศ. อนุกรรมการผู้แทนครูสภา อนุกรรมการผู้ทรงวุฒิ และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้แทนครูสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ตามประกาศคณะกรรมการครูสภา แต่ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณากรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และได้รับการล้างมลทินในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วมีมติมอบหมายให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปพิจารณาทบทวนคุณสมบัติของผู้แทนครูสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษารายชื่อผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญฯ ได้ประชุมพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีเสพสุรา พุดจกักร้าว ทำหาย และมีมติว่าผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติสำหรับการเป็นผู้แทนครูสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู และให้คณะกรรมการครูสภาดำเนินกระบวนการสรรหาใหม่เฉพาะผู้แทนครูสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ และในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบตามมติของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญฯ และมอบหมายให้คณะกรรมการครูสภาดำเนินการสรรหาผู้แทนครูสภาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้แทนครูสภาฯ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แทนครูสภาฯ ต่อไป



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๑๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการพิจารณาว่า คณะกรรมการคຸຣສກາซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลใดให้เป็นผู้แทนคຸຣສກາใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้หรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลที่คณะกรรมการคຸຣສກາได้คัดเลือกให้เป็นผู้แทนคຸຣສກາใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็สามารถใช้อำนาจยับยั้งไม่แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้ และให้คณะกรรมการคຸຣສກาดำเนินการคัดเลือกใหม่ได้โดยชอบตามมาตรา ๑๙ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

โดยที่การกำหนดคุณสมบัติอื่น หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของอนุกรรมการผู้แทน ก.ค.ศ. อนุกรรมการผู้แทนคຸຣສກາ อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓ (๓) กำหนดให้อนุกรรมการผู้แทน ก.ค.ศ. อนุกรรมการผู้แทนคຸຣສກາ และอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามบัตรทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน เพราะเหตุเมาสุรา พุดจាក้าวร้าว ทำทนาย พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ และฐานกระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๙ ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมหรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่มีจรรยาบรรณต่อตนเอง โดยมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับอบายมุขหรือเสพสิ่งเสพติดจนขาดสติและแสดงกิริยาไม่สุภาพ เป็นที่น่ารังเกียจในสังคม และไม่มีจรรยาบรรณต่อวิชาชีพโดยมีพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือแบบแผนของทางราชการ จนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๒ ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑๐ (ข) (๑) และส่วนที่ ๒ ข้อ ๑๑ (ข) (๔) กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๓ (๓) ของการกำหนดคุณสมบัติอื่นๆ จึงไม่มีคุณสมบัติสำหรับการเป็นผู้แทนคุรุสภา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามมติ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญฯ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติสำหรับการเป็นผู้แทนคุรุสภา และมีมติให้คณะกรรมการคุรุสภาดำเนินการสรรหาผู้แทนคุรุสภา ใหม่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว มีผลเป็นเพียงการลบล้างโทษทางวินัยที่ผู้กระทำความผิดได้รับเท่านั้น หาได้มีผลเป็นการลบล้างพฤติกรรมการกระทำความผิดอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ถูกลงโทษไปด้วยไม่ เมื่อการกระทำที่เป็นความผิดของผู้ฟ้องคดียังมีอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเอาพฤติการณ์ในการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาและมีมติไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้แทนคุรุสภา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว และแม้ว่าการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดหรือไม่ จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลนั้น แต่ก็มิใช่บทกฎหมายยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณี มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๓ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีจากเอกสารหลักฐานทะเบียนประวัติ การรับราชการ (ก.พ. ๗) ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานของตนเพื่อแก้ข้อกล่าวหา จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๕๙)

๑.๒ คุณสมบัติของบุคคลที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ

บุคคลที่จะบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจนั้น จะต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไข้ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกายซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมาก จนแลดูน่าเกลียด กรณีบุคคลมีรอยแผลเป็นที่เกิดจากการลบรอยสักอยู่บริเวณ กลางหลังระหว่างหัวไหล่และอยู่ใต้ลำคอเมื่อเทียบกับแผ่นหลังของผู้นั้นแล้วมีขนาดที่ ไม่ใหญ่มากนัก ประกอบกับเป็นรอยที่ปรากฏในร่มผ้า ไม่เป็นที่เปิดเผย เมื่อสวมใส่ เสื้อผ้าหรือเครื่องแบบปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่สามารถมองเห็นได้ และประการสำคัญ รอยดังกล่าวนั้น ไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่สมัครเพื่อ บรรจุเป็นข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เป็นรอยสักที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด อันจะเป็นลักษณะต้องห้ามของการ เข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศรับสมัครและคัดเลือก บุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตร วิชาชีพหรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านความรู้ความสามารถทั่วไป (สอบข้อเขียน) และได้รายงานตัว เข้าทดสอบความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งและภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (วิ่ง

^๓ 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 หรือให้พ้นจาก ตำแหน่ง

ว่ายื่น) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สอบผ่านเกณฑ์ตามประกาศรับสมัคร และได้เข้ารับการตรวจร่างกาย ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ผลการตรวจร่างกายปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เพราะมีรอยสักกลางหลัง ลบไม่หมด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการ ตรวจร่างกายใหม่ แต่ได้รับแจ้งตามหนังสือศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค ๓ ยืนยันผล การวินิจฉัยเดิม และเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศรายชื่อผู้ได้รับ คัดเลือกในการรับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษา ตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัคร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์ขอให้พิจารณาผลการตรวจร่างกายอีกครั้ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการแพทย์โรงพยาบาลตำรวจพิจารณาผลการอุทธรณ์ ดังกล่าวแล้วมีมติยืนยันผลการตรวจร่างกายของผู้อุทธรณ์ให้ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือก และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการตรวจร่างกายและผ่านการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียน นายสิบตำรวจประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สายงานป้องกันปราบปราม (บช.น.๕)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๔๘ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับ ข้อ ๒ (๑๓)^๕ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๑๖ ของภาคผนวก ก. ทำายประกาศตำรวจภูธรภาค ๓ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕

^๔ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔๘ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑.

๒.

(๖) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

^๕ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุนอกจากต้องมีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ (๑) ถึง (๕) แล้ว จะต้อง มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามมาตรา ๔๘ (๖) ดังต่อไปนี้

๑.

๒.

(๑๓) ไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไผ่ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดู น่าเกลียด

๑.

๒.



ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้บุคคลที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่ หรือมากจนแลดูน่าเกลียด กรณีผู้ฟ้องคดีเคยมีรอยสักนั้น รอยดังกล่าวเป็นรอยที่เกิดจากการลบรอยสักที่อยู่บริเวณกลางหลังระหว่างหัวไหล่และอยู่ใต้ลำคอของผู้ฟ้องคดี โดยขนาดของรอยสักนั้นเมื่อเทียบกับแผ่นหลังของผู้ฟ้องคดีแล้วมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก ประกอบกับ รอยที่เกิดจากการลบรอยสักของผู้ฟ้องคดีเป็นรอยที่ปรากฏในร่มผ้าไม่เป็นที่เปิดเผย เมื่อสวมใส่ เสื้อผ้าหรือเครื่องแบบปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่สามารถมองเห็นได้ และประการที่สำคัญ รอยลบรอยสักของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางในการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่ง ที่ผู้ฟ้องคดีสมัครเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด รอยที่เกิดจากการลบรอยสัก ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นรอยสักที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมาก จนแลดูน่าเกลียด อันจะเข้าลักษณะต้องห้ามบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ตามผนวก ก. ท้ายประกาศรับสมัครฯ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของการเป็นข้าราชการตำรวจฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ แต่อย่างใด การที่คณะกรรมการแพทย์โรงพยาบาลตำรวจมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เพราะรอยสักกลางหลังลบไม่หมด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีประกาศ รายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกฯ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ ผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครฯ ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจร่างกาย โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคืนสิทธิในฐานะผู้สมัครสอบที่สอบผ่านข้อเขียน สมรรถภาพ และผ่านการตรวจร่างกายแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ตามที่ประกาศรับสมัครฯ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ และหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบ ในเรื่องดังกล่าวกำหนด และประกาศผลสอบเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีต่อไป คำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๕๙)

ผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กฎหมายกำหนด กรณีบุคคลเคยถูกดำเนินคดีอาญา ฐานวิ่งราวทรัพย์นั้น แม้ในคดีอาญาศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องโดยคดีถึงที่สุดแล้ว แต่จากคำให้การของผู้เสียหายและถ้อยคำของพยานทั้งในชั้นการสอบสวนของพนักงาน สอบสวนและในชั้นพิจารณาของศาล มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา

เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานดังกล่าวแล้ววินิจฉัยว่าเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ จึงการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจตาม ที่ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอก ผู้มีวุฒิปริญญาตรีประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดี สอบผ่านข้อเขียนทดสอบความรู้ความสามารถและเข้ารับการทดสอบสมรรถภาพทางร่างกาย สอบสัมภาษณ์ รวมทั้งเข้ารับการตรวจร่างกายแล้ว ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือก บุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตร วิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ประชุมพิจารณา คุณสมบัติทั่วไปของผู้สอบผ่านการทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว พบว่าผู้ฟ้องคดี เคยถูกดำเนินคดีในข้อหาร่วมกันกับผู้อื่นอีก ๑ คน วิ่งราวทรัพย์โทรศัพท์เคลื่อนที่โดย ใช้ยานพาหนะ โดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีความเห็นว่าควรสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดี ในข้อหาดังกล่าว และศาลจังหวัดปัตตานีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวพิพากษายกฟ้อง เนื่องจาก พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบยังมีความสงสัยตามสมควรว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคนร้าย ที่ได้ร่วมกระทำความผิดหรือไม่ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคดีถึงที่สุด คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกฯ จึงมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นผู้มีประวัติและ ความประพฤติหรือชื่อเสียงไม่เหมาะสมที่จะเข้าเป็นข้าราชการตำรวจ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ประกาศบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก เรียงตามลำดับที่สอบได้โดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอทราบเหตุผล โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่ง ในขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติ ประวัติและความประพฤติ สำหรับในกรณีผู้มีประวัติ ทางคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญา ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการดำเนินการ คัดเลือกฯ โดยขอให้พิจารณาคณะสมมติของผู้ฟ้องคดีใหม่อีกครั้ง และได้ติดตามสอบถาม ผลการพิจารณาอุทธรณ์หลายครั้งแต่ได้รับคำตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าได้ส่งเรื่องให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกฯ ที่มีมติ



ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในส่วนที่ไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในมาตรา ๔๘ (๖)^๖ และมาตรา ๕๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๒ (๒) และ (๔)^๘ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี และไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ โดยกำหนดคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้ที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ และกฎ ก.ตร.

^{๖-๗} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔๘ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

มาตรา ๕๐ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจชั้นประทวน และชั้นสัญญาบัตร ให้บรรจุจากบุคคลผู้ได้รับคัดเลือกหรือสอบแข่งขันได้

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน

^๘ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ (๑) ถึง (๕) แล้ว จะต้องมีความประพฤติดีและมีลักษณะต้องห้ามอื่นตามมาตรา ๔๘ (๖) ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ฯลฯ

ฯลฯ



ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาฐานวิ่งราวทรัพย์ โดยศาลจังหวัดปัตตานีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวมีคำพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากกรณียังมีข้อสงสัยว่าพยานโจทก์จะเห็นเหตุการณ์ โดยตลอดหรือไม่พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบมากรณียังมีความสงสัยตามสมควรว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นคนร้ายที่ร่วมกระทำความผิดตามฟ้องโจทก์หรือไม่ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้น ให้ผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ วรรคสอง กรณีจึงไม่ปรากฏตามคำพิพากษาซึ่งถึงที่สุดในคดีดังกล่าวว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้กระทำความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาคำให้การของผู้เสียหายและถ้อยคำของพยานทั้งในชั้นการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและในชั้นพิจารณาของศาลที่บ่งชี้ว่า รถจักรยานยนต์ที่คนร้ายใช้ในการกระทำความผิดนั้นเป็นของบิดาของผู้ฟ้องคดี โดยในระหว่างเวลาประมาณ ๑๘ นาฬิกาเศษ ถึง ๒๒ นาฬิกา รถจักรยานยนต์คันดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดี และเวลาที่มีการกระทำความผิดคือเวลาประมาณ ๑๘ นาฬิกาเศษ คนร้ายที่วิ่งราวโทรศัพท์มือถือของผู้เสียหาย สวมเสื้อสีเหลือง กางเกงสีดำคล้ายชุดพลของโรงเรียนที่ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษา ทั้งผู้เสียหายและประจักษ์พยานให้การว่ามีการยื้อแย่งโทรศัพท์มือถือกันประมาณ ๕ นาที โดยผู้เสียหายยืนยันว่าจำหน้าคนร้ายได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ามาบดตัวต่อพนักงานสอบสวน ผู้เสียหายก็ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคนร้ายที่เข้ามาแย่งโทรศัพท์มือถือ แม้ถ้อยคำของพยานดังที่ยกมาแสดงข้างต้นไม่อาจจะทำให้ศาลจังหวัดปัตตานีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวเชื่อโดยปราศจากความสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงมือวิ่งราวโทรศัพท์มือถือไปจากผู้เสียหายก็ตาม แต่ถ้อยคำของพยานดังกล่าวก็เป็นพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาถ้อยคำของพยานที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนและต่อศาลแล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ จึงไม่ใช่การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุน อันจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้เลย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกโดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๐/๒๕๕๘)



๒. การบรรจุและแต่งตั้ง

๒.๑ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด กรณีที่เทศบาลจะกำหนดให้มีตำแหน่งใดอยู่ในส่วนราชการใด มีระดับตำแหน่งใด นอกจากต้องกำหนดตามแผนอัตรากำลัง ๓ ปีที่เทศบาลจัดทำขึ้นโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดแล้ว ในการกำหนดตำแหน่งใหม่จะต้องขอกำหนดเท่าที่จำเป็นและจะต้องจัดสรรงบประมาณตั้งเป็นอัตรารายเดือนสำหรับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นใหม่ในปีงบประมาณนั้นด้วย

การที่เทศบาลบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในขณะที่ตำแหน่งที่แต่งตั้งยังไม่มีอยู่ตามกรอบอัตรากำลังในปีงบประมาณที่แต่งตั้ง คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมีมติให้ยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีมติเห็นชอบแผนอัตรากำลัง ๓ ปี ของเทศบาลตำบลด่านขุนทด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รอบปี พ.ศ. ๒๕๔๙ – พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาจึงให้นายอำเภอด่านขุนทดแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบและประกาศใช้แผนอัตรากำลัง ๓ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ประกาศใช้แผนอัตรากำลัง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙ – พ.ศ. ๒๕๕๑) เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๘ และมีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งการประกาศจัดพนักงานลงสู่ตำแหน่งตามแผนอัตรากำลังดังกล่าว โดยการจัดทำกรอบอัตรากำลัง ๓ ปี ในช่องรายการของฝ่ายอำนวยการมีตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ๖ ให้เพิ่มจำนวน ๑ อัตรา ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และจังหวัดนครราชสีมาได้ให้นายอำเภอด่านขุนทดแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรายงานตำแหน่งผู้บริหารและสายงานผู้บริหารสถานศึกษาที่ว่างลงหรือตำแหน่งที่ว่างเนื่องจากการกำหนดขึ้นใหม่ และให้ดำเนินการสรรหาตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรายงานตำแหน่งว่างต่อจังหวัดนครราชสีมา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ รับสมัครสอบคัดเลือกพนักงานเทศบาลสายงานผู้ปฏิบัติให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ๖ว ได้สมัครสอบ

และเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย (นักบริหารงานทั่วไป ๖) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศรับสมัครสอบ นายกเทศมนตรีตำบลตำบลขุนทด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงรายงานผลการสอบคัดเลือกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ พร้อมกับขอความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สอบคัดเลือกได้ และในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งผู้สอบคัดเลือกได้รวม ๓ ราย ซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๐ บรรจุและแต่งตั้งผู้สอบคัดเลือกได้จำนวน ๓ ราย ดังกล่าวโดยให้มีผลในวันเดียวกันกับวันที่ออกคำสั่ง หลังจากนั้น สำนักปลัดเทศบาลได้ตรวจสอบแล้วพบว่าตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง เป็นกรอบอัตรากำลังในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และยังไม่มีการปรับปรุงกรอบอัตรากำลังในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณายกเลิกมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๐ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้สรรหาตำแหน่งดังกล่าวในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามแผนอัตรากำลังปีต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ยกเลิกการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งดังกล่าวและให้กลับสู่ตำแหน่งเดิม โดยในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้ไปช่วยปฏิบัติงานชั่วคราวที่สำนักปลัดเทศบาลตำบลโคกสวาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ ต่อมา เทศบาลตำบลโคกสวายได้ออกประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกพนักงานเทศบาล สายงานผู้ปฏิบัติให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหาร และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบได้ในตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ๖ (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเทศบาลตำบลโคกสวายจึงออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามตำแหน่งดังกล่าวสังกัดสำนักปลัดเทศบาลตำบลโคกสวาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ระดับ ๖ว กองการศึกษา เทศบาลตำบลตำบลขุนทด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ยกเลิกการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามฟ้อง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติมาตรา ๔๘ เอกุณวิสถิติ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด^{๑๐} มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (ก)^{๑๑} มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง^{๑๒} และมาตรา ๓๕^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจัดทำโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่ง ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้กำหนดไว้ และให้นำเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผน อัตรากำลังในระยะเวลา ๓ ปี อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย การแบ่งงานภายในส่วนราชการ

^๙ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๔๘ เอกุณวิสถิติ ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^{๑๐-๑๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(ก) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

ฯลฯ

มาตรา ๑๙ เมื่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว ให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓

ฯลฯ

มาตรา ๒๔

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลแล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๕ ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้



การกำหนดตำแหน่งและระดับตำแหน่งต่าง ๆ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีตำแหน่งใด อยู่ในส่วนราชการใด มีระดับตำแหน่งใด ให้เป็นไปตามแผนอัตรากำลึง ๓ ปี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำขึ้นและได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่วนการกำหนดตำแหน่งใหม่ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอกำหนดเท่าที่จำเป็นและจะต้องจัดสรรงบประมาณตั้งเป็นอัตราเงินเดือน สำหรับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นใหม่ด้วย ซึ่งการที่พนักงานเทศบาลคนใดจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งใดนั้น จะต้องได้มีการกำหนดอัตรากำลึงตำแหน่งและเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้น ไว้แล้วในงบประมาณประจำปีของเทศบาลตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง^{๑๔} และมาตรา ๖๗^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำแผนอัตรากำลึง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙ – พ.ศ. ๒๕๕๑) โดยกำหนดให้ฝ่ายอำนวยการมีตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ๖ เพิ่มจำนวน ๑ อัตรา ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรร งบประมาณตั้งอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จะต้องรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ประสานกับสำนักงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี เพื่อตั้งเป็นอัตราเงินเดือน ของตำแหน่งดังกล่าวตามข้อ ๑๗ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของเทศบาลฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อสภาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาลฯ ซึ่งการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถกระทำได้ล่วงหน้า แต่ไม่อาจออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ได้รับการสรรหาเข้าดำรงตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นใหม่นั้น ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อัตรากำลึงตำแหน่งและเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง ดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับตามแผนอัตรากำลึง ๓ ปี เนื่องจากจะเป็นการบรรจุแต่งตั้งก่อน

^{๑๔-๑๕} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖๕ งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติถ้าเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทัน ปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

ถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือ มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าจ้าง
- (๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ



ที่จะมีตำแหน่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ (นักบริหารงานทั่วไป ๖) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๐ บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งโดยให้มีผลตั้งแต่ออกคำสั่ง โดยในขณะนั้นตำแหน่งดังกล่าวยังไม่มีอยู่ ตามกรอบอัตรากำลังในปีงบประมาณที่แต่งตั้ง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ เห็นชอบให้มีคำสั่งยกเลิกการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งยกเลิกการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี โดยได้มีคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนการบรรจุและแต่งตั้งนั้น จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๕๙^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำสั่งที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ๖ (หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ) โดยให้ได้รับอัตราเงินเดือน ๑๔,๘๑๐ บาท ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ที่การเพิกถอนจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ

^{๖๖-๖๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอ่อนเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิร้องขอค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งดังกล่าวได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอค่าทดแทนกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกเลิกการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารทั่วไป ๖ (หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖๖/๒๕๕๙)

๓. การย้าย การโอน และการสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่

๓.๑ การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

กรณีข้าราชการครูตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมทางการบริหารไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพ ส่อไปในทางไม่สุจริต ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และถูกดำเนินการทางวินัย จึงเป็นกรณีที่เกิดปัญหาในหน่วยงานการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ ย่อมถือว่ามีความจำเป็นต้องย้ายข้าราชการเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวอันเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการได้ เมื่อการออกคำสั่งย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมดังกล่าว ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ และไม่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้น ทั้งได้คำนึงถึงความเหมาะสมประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โดยขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัยพิษณุโลกอยู่นั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต ๑ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๓๙ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต ๑ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับแจ้งจากสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดพิษณุโลก ว่ามีผู้ร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ามีพฤติกรรมทางการบริหารไม่เหมาะสม ส่อไปในทางไม่สุจริต ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และแสวงหาผลประโยชน์



โดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาเห็นว่าหนังสือร้องเรียนดังกล่าวเป็นบัตรสนเท่ห์ที่มีการระบุพยานหลักฐานแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ประกอบกับมีการบ่งชี้พยานหลักฐานที่สามารถตรวจสอบได้ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ จึงมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีร้องเรียนกล่าวหาว่ามีมูล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน และคณะกรรมการกฤษฎีกาการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต ๑ ได้พิจารณาเรื่องการย้ายผู้ฟ้องคดีในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ และวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๙ แล้วเห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๓๙ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต ๑ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ แล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาการย้ายฯ จึงมีมติอนุมัติให้ย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนประชาสงเคราะห์วิทยา เพื่อประโยชน์ของราชการ ส่วนผลการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นให้ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ ให้ย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีคำสั่งสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน เป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่เกี่ยวกับการย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนประชาสงเคราะห์วิทยา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนประชาสงเคราะห์วิทยาตามฟ้อง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ ก.ค.ศ. ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๙ วรรคสี่^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๑๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ โดยข้อ ๒ กำหนดให้การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มี ๓ กรณี คือ การย้ายกรณีปกติ การย้ายกรณีพิเศษ และการย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้น ได้แก่ การย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานการศึกษา และการย้ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และในข้อ ๕.๓ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากรณีการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ได้แก่ กรณีที่เกิดปัญหาในหน่วยงานการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ และมีความจำเป็นต้องย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเป็นการแก้ปัญหา การพิจารณาย้ายให้คำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย สำหรับวิธีการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ให้ดำเนินการตามวิธีการย้ายกรณีปกติและการย้ายกรณีพิเศษ ตั้งแต่ข้อ ๑.๕ ถึงข้อ ๑.๗ ที่กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการ แล้วแต่กรณี ตั้งคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองก่อนนำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยการย้ายข้าราชการผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการ ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้น พิจารณานุมัติ และให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ของหน่วยงานการศึกษาหรือส่วนราชการที่รับย้ายส่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

^{๑๙-๒๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา ๓๘ ข. (๗) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิพัตฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิพัตฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมีวิพัตฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุวัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๙

ฯลฯ

ฯลฯ

หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด



สถานศึกษา โรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัยพิษณุโลก ฎีก้องเรียนกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมทางการบริหารไม่เหมาะสมหลายประการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีจากกรณีร้องเรียนดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนได้บริหารหน่วยงานการศึกษาจนเกิดปัญหาในหน่วยงานการศึกษา ดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการจนมีความจำเป็นต้องย้ายผู้ฟ้องคดีเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานการศึกษานั้น การที่คณะกรรมการกั่นกรองการย้ายฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีบริหารราชการมีปัญหา ทำให้เกิดข้อร้องเรียนในหลายประเด็น และการบริหารจัดการในสถานศึกษามีความไม่เหมาะสม บกพร่องหลายประการ เป็นเหตุให้ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งโรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัยพิษณุโลกเป็นโรงเรียนที่มีลักษณะและวัตถุประสงค์พิเศษ เน้นคุณภาพความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ การบริหารของผู้ฟ้องคดียังไม่สนองตามเจตนารมณ์ เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษา จึงเห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการกั่นกรองการย้ายฯ จึงมีมติอนุมัติให้ย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนประชาสงเคราะห์วิทยา เพื่อประโยชน์ของราชการ จึงไม่ใช่เป็นการพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีอันเข้าข่ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบแต่อย่างใด และแม้ว่าในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้พิจารณาเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการกั่นกรองการย้ายฯ นั้น ไม่ได้มีการแจ้งหนังสือนัดประชุมให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรรมการคนใดไม่ได้รับหนังสือนัดประชุมหรือทักท้วงการที่ไม่ได้มีการแจ้งหนังสือนัดประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน และขอให้เลื่อนการประชุมคราวดังกล่าวออกไปแต่อย่างใด หากแม้จะถือว่าการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ เป็นการประชุมที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้ถือได้ว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุมัติ

^{๒๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘๐ การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้



ให้ย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ใช่คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๖/๒๕๕๘)

๔. การบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ

๔.๑ การพิจารณาบรรจุแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการล่าช้าเกินสมควร

กรณีนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ในการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการครูที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีคำสั่งลดโทษจากปลดออกเป็นลดขั้นเงินเดือนและให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ นั้น คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด สำหรับงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว โดยการบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งระดับเดียวกันกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติ ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง เมื่อการดำเนินการเพื่้อออกคำสั่งให้ข้าราชการ กลับเข้ารับราชการกรณีอยู่ในภาวะปกติและมีตำแหน่งว่าง สามารถดำเนินการได้ ภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี การที่สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานใช้เวลาถึง ๑๑ เดือน ๒๔ วัน จึงเป็นปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร และมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ (เดิม) ขณะที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๖ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยกรณีร่วมกันกับพวกหลอกลวงผู้ร้องเรียนว่า สามารถช่วยเหลือให้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการตำรวจสายธุรการได้โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน ซึ่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดศรีสะเกษได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย สอบสวนผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า พฤติการณ์ในการกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าข่ายกระทำผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงฐานกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว จึงได้มีคำสั่งให้ลงโทษตัดเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีร้อยละห้าเป็นเวลา ๑ เดือน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่เลขาธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ยังไม่เหมาะสม เพราะการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว



อย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ ได้พิจารณามีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นปลดออกจากราชการฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงมีคำสั่งให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นปลดออกจากราชการตามมติของ อ.ก.ค. ดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการครู ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และมีผลให้ยุบสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ หน่วยงานในสังกัด เช่น สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ถูกยุบตามไปด้วย มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานใหม่ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่ ทำให้ข้าราชการในสังกัด หน่วยงานที่ยุบไปย้ายมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ข้าราชการบางส่วนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ตามสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป หลังจากนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ ว่า คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงมีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ รอนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ค. และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ และเมื่อได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อสอบถามเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง แต่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคนใหม่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑ ตรวจสอบว่ามีตำแหน่งข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนสามัญว่างหรือไม่ เพื่อที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ส่งบุคคลให้กลับเข้ารับราชการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งกลับไปยังผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีตำแหน่งว่างที่สามารถบรรจุให้กลับ

เข้ารับราชการได้ ๒ ตำแหน่ง ประกอบด้วย ประเภทข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๑ และประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ – ๓ หรือ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑ และให้ลดขั้นเงินเดือน จำนวน ๑ ขั้น จากเดิมรับเงินเดือนในระดับ ๖ ขั้น ๑๑,๔๕๐ บาท เป็นให้รับเงินเดือนในระดับ ๖ ขั้น ๑๐,๖๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งสำเนาคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวเพื่อรับทราบคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และได้เข้ารายงานตัวขอกลับเข้ารับราชการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ และได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใหม่ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเต็มตามอัตราเงินเดือนที่ได้รับในแต่ละเดือนในช่วงระหว่างวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ได้รับทราบคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ หรืออย่างช้าระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ หรือวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ โดยให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกำลังรอผลการพิจารณาอุทธรณ์และรอคำสั่งที่จะต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ๓ ครั้ง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่คณะกรรมการข้าราชการครูมีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และรองนายกรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของ ก.ค. เป็นการสั่งการตามมาตรา ๘^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๒๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของ ก.ค. ตาม มาตรา ๗ (๕) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้หน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ค. ให้ ก.ค. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย



ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และวรรคสี่^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ ในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งระดับเดียวกันกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะ ตำแหน่งนั้น และให้ดำเนินการตามคำสั่งโดยเร็วตามข้อ ๑๘ วรรคสาม^{๒๔} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะถูกปลดออกจากราชการ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และให้ผู้ฟ้องคดีกลับ เข้ารับราชการ ซึ่งเป็นที่สุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวโดยสมบูรณ์ และแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยเร็ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับ แจ้งคำสั่งดังกล่าวตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ แล้วมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ปรากฏว่าเป็นกรณีไม่มีตำแหน่งว่าง อันทำให้ ไม่สามารถแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้แต่อย่างใด คงมีแต่ข้อกล่าวอ้างที่ว่าได้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ทำให้มีการยุบสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงาน

เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด ให้ ก.ค. และหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติตาม หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือมติเดิมให้เป็นไปตามคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แม้ข้าราชการครูผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม

^{๒๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒๖ ๗๗ ๗๗

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้ เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งเป็นประการใดแล้วจะ อุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้นำมาตรา ๑๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๒๔} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ ๑๘ ๗๗ ๗๗

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมติของ ก.พ. หรือคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัยมีมติตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม โดยเร็ว



การประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ย้ายมาสังกัดหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และให้โอนอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไปเป็นของข้าราชการและหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเช่นเดิม ซึ่งข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่อาจรับฟังให้เป็นเหตุในการออกคำสั่งทางปกครองล่าช้า อันทำให้ข้าราชการเสียสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายให้การรับรองได้ และเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีตำแหน่งว่างที่สามารถนำไปบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีต้องไปติดตามเรื่องที่หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและลงโทษลดขั้นเงินเดือนจำนวน ๑ ขั้น ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบห้าเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งว่ามีตำแหน่งว่าง ประกอบกับเมื่อพิจารณากระบวนการตรวจสอบหาตำแหน่งว่างและทำการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องที่ว่าการดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ถ้าอยู่ในภาวะปกติในกรณีที่มีตำแหน่งว่าง ระยะเวลาเริ่มต้นจนถึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการใช้เวลาอย่างน้อยประมาณ ๙๐ วัน ดังนั้น กรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีสมควรต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะออกคำสั่งเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ภายในวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและลงโทษลดขั้นเงินเดือนจำนวน ๑ ขั้น อันเป็นการใช้เวลาดำเนินการหลังจากได้รับแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลานานถึง ๑ ปี ๒ เดือน ๒๓ วัน เมื่อห้ระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีควรใช้เวลาดำเนินการส่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการไม่เกิน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแล้ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร นับตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ รวมระยะเวลา ๑๑ เดือน ๒๔ วัน



โดยที่มาตรา ๑๒^{๒๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การจ่ายเงินเดือนข้าราชการกรณีบรรจุใหม่หรือกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้จ่ายได้ตั้งแต่วันที่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ และข้อ ๔ (๒) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้จ่ายได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับอยู่ในขณะออกจากราชการ กรณีข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดหรือมีมลทินหรือมีวามอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการออกคำสั่งเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้ภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ควรต้องดำเนินการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้อย่างช้าไม่เกินวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันฯ รวมทั้งมีโอกาสได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนสูงขึ้นตามกฎหมายและระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพราะมิได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการในระยะเวลาอันสมควรเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกลดขั้นเงินเดือนจำนวน ๑ ขั้น จึงได้รับเงินเดือนอัตราเดือนละ ๑๐,๖๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๕,๐๘๐ บาท แต่เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑ ได้จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับก่อนถูกปลดออกจากราชการในอัตราเดือนละ ๕,๗๒๐ บาท ช่วงระหว่างวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๖๗,๔๙๖ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มอีกจำนวน ๕๗,๕๘๔ บาท

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๗,๕๘๔ บาท ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๕/๒๕๕๘)

^{๒๕} พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเดือนข้าราชการกรณีบรรจุใหม่หรือกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้จ่ายได้ตั้งแต่วันที่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๕. การเลื่อนชั้นเงินเดือน

๕.๑ การเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ กรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา

ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงสำหรับการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงและถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในช่วงระยะเวลาที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๑ (วันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม) และไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนในรอบการประเมินครั้งที่ ๑ นั้น ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจนำการลงโทษทางวินัยครั้งดังกล่าวมาเป็นเหตุที่ใช้อ้างเพื่อไม่ให้มีการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการตามผลการประเมินในครั้งที่ ๒ (วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน) ได้อีกดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้เลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการผู้นั้นตามผลการประเมินในครั้งที่ ๒ จึงมิใช่การออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยที่คำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ กรณีที่ผู้ได้รับประโยชน์ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งที่ให้ประโยชน์นั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๕๓ วรรคสี่ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่เทศบาลออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลตำบลสตึก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีบกพร่องในหน้าที่ราชการ มีลักษณะเพิกเฉยไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมาย นายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยระหว่างการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนชั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ครั้งที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒) ซึ่งนายกเทศมนตรีตำบลสตึกได้พิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า



ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงให้รอการเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีในครั้งดังกล่าวไว้ก่อน และผลการสอบสวนทางวินัยปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง นายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลาสองเดือน และมีคำสั่งให้งดเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ ที่รอไว้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับโทษที่หนักกว่าภาคทัณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ข้อ ๒๓๖ (๒) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีมติเห็นชอบให้มีการลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลาหนึ่งเดือน โดยมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้นายกเทศมนตรีตำบลสตึกทราบ นายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งลดโทษผู้ฟ้องคดีเป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลาหนึ่งเดือน ต่อมา ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒) คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าจ้าง แก่พนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำเทศบาลตำบลสตึก ครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีมติเห็นชอบให้เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑.๕ ขั้น นายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๑.๕ ขั้น หลังจากนั้น จังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอสตึกขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกเทศมนตรีตำบลสตึกมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ครั้งที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และหลังจากนายอำเภอสตึกแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๒ และการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ รายผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ ๒๓๐ (๒) และข้อ ๒๓๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลฯ จึงมีหนังสือถึงนายอำเภอสตึกให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ที่เลื่อนขั้นเงินเดือนเฉพาะรายผู้ฟ้องคดี ๑.๕ ขั้น ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมแต่ไม่ได้รับแจ้งผลพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลสตึก ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ยกเลิกการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งเทศบาลตำบลสตึก ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ เฉพาะรายผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว และให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามปกติ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีบกพร่องในหน้าที่ราชการ มีลักษณะเพิกเฉยไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมาย นายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี โดยขณะนั้นเป็นช่วงที่มีการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลสตึกเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ครั้งที่ ๑ ซึ่งนายกเทศมนตรีตำบลสตึกพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จึงให้รอการเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีในครั้งดังกล่าวไว้ก่อน เมื่อผลการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการให้เป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมาย นายกเทศมนตรีตำบลสตึกจึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลาสองเดือน และมีคำสั่งให้งดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ ที่รอไว้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับโทษที่หนักกว่าภาคทัณฑ์ตามข้อ ๒๓๐ (๒)^{๒๖} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดวินัยในกรณีบกพร่องในหน้าที่ราชการแล้ว แม้ว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลาสองเดือน จะอยู่ในช่วงระยะเวลาของการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๒ แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดวินัยที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำลงและถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในช่วงระยะเวลาที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลครั้งที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๒๖} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ข้อ ๒๓๐ พนักงานเทศบาลซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้นในแต่ละครั้งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในกรณีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่พนักงานเทศบาลผู้ใดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สมควรได้เลื่อนขั้นเงินเดือนและได้ถูกงดเลื่อนขั้นเงินเดือนเพราะถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในกรณีนั้นมาแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำครั้งปีต่อไปให้ผู้นั้นตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน หรือวันที่ ๑ ตุลาคม ของครั้งที่จะได้เลื่อนเป็นต้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ



จึงไม่อาจยกเหตุที่ได้มีคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ขึ้นมาอ้างเพื่อไม่ให้มีการเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลในครั้งที่ ๒ ได้อีก เมื่อในรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับดีเด่นสมควรได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ๑.๕ ชั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๑.๕ ชั้น จึงมิใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

โดยที่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ให้เลื่อนชั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้เงินให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ให้ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ที่เลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการสั่งการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นว่า การเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่ ๒ เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลกรณีจึงมิใช่เหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสี่ (๑) และ (๒)^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ให้ยกเลิกคำสั่งที่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๑.๕ ชั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกการเลื่อนชั้นเงินเดือนเฉพาะรายผู้ฟ้องคดีตามฟ้องโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๙/๒๕๕๘)

^{๒๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของ

คำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ



๕.๒ การใช้ระบบเปิดในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการที่แจ้งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญเพื่อให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ โดยข้อ ๒ และข้อ ๔ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการพิจารณานั้น เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติระหว่างผู้บังคับบัญชาผู้ประเมินกับผู้รับการประเมินเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลการประเมินต่ำหรือไม่เห็นด้วยกับผลการประเมิน ได้มีโอกาสชี้แจงหรือขอคำปรึกษากับผู้ประเมินเพื่อจะได้พัฒนาตนเองเป็นสำคัญ

กรณีข้าราชการซึ่งมีผลประเมินอยู่ในระดับดีถึงดีเด่นได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเพียง ๐.๕ ขั้น ด้วยเหตุที่ไม่มีโควตาเพียงพอที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น จึงไม่ใช่กรณีที่ข้าราชการไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การที่ผู้บังคับบัญชาผู้ประเมินไม่ได้ดำเนินการตามข้อ ๒ และข้อ ๔ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว จึงไม่มีผลทำให้คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นต้องเสียไป

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งนักตรวจสอบภาษี ระดับชำนาญการ สำนักงานสรรพากรภาค ๑๒ ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนขั้นพิเศษ ๑ ขั้น เพียงแต่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น โดยในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ครั้งปีหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมด้านผลงานและด้านคุณลักษณะการปฏิบัติงาน ๑๘๐ คะแนน จากคะแนนทั้งหมด ๒๐๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้รับผลการประเมินในระดับร้อยละ ๖๐-๘๙ ผู้บังคับบัญชาผู้ประเมินขั้นต้นให้ความเห็นควรเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น (ผลประเมินร้อยละ ๖๐-๘๙) และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ครั้งปีแรก ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมด้านผลงานและด้านคุณลักษณะการปฏิบัติงาน ๑๙๒ คะแนน จากคะแนนทั้งหมด ๒๐๐ คะแนน ผลการประเมินอยู่ในระดับดีเด่น (ร้อยละ ๙๐-๑๐๐) ผู้ประเมินขั้นต้นมีความเห็นเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งดังกล่าวว่า ควรเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น (ผลการประเมินร้อยละ ๙๐-๑๐๐) และผู้ประเมินชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับเห็นด้วย



กับการประเมินข้างต้น แต่การเลื่อนชั้นเงินเดือนทั้งสองครั้งดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเพียงครั้งละ ๐.๕ ขั้น โดยอธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อ้างเหตุที่ไม่สามารถเลื่อนชั้นเงินเดือนขั้นพิเศษ ๑ ขั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องอัตราเลื่อนชั้นเงินเดือนขั้นพิเศษ ๑ ขั้น (โควตา) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียง ๐.๕ ขั้นดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงหรือคำปรึกษา ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อสรรพากรภาค ๑๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการกระบวนการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ทุกประการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่เลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ทั้งสองคำสั่งตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การเลื่อนชั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นการเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่สอง ครั้งปีหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการเลื่อนชั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เป็นการเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่หนึ่ง ครั้งปีแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งระยะเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนตามคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนทั้งสองคำสั่งดังกล่าว เป็นระยะเวลาภายหลังที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ในระหว่างที่ ก.พ. ยังไม่ได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้น มาตรา ๑๓๑ วรรคหนึ่ง^{๒๘} อันเป็นบทเฉพาะกาล

^{๒๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๓๑ ในระหว่างที่ ก.พ. ยังมิได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ บทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ยังไม่ใช้บังคับ โดยให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในพระองค์ไปพลางก่อนจนกว่า ก.พ. จะจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเสร็จ และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และประกาศให้ทราบ จึงให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ก.พ. ประกาศเป็นต้นไป และให้ผู้บังคับบัญชาสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ. ประกาศ

ฯลฯ

ฯลฯ



แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่า ก.พ. จะจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเสร็จ ซึ่งประธาน ก.พ. ได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการตามประกาศลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับมาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่วนคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ย่อมอยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่กรณียังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมสรรพากร ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เช่นกัน ตามมาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๔^{๓๐} ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งในการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ แจ้งเวียนแนวทางหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ซึ่งตามหนังสือดังกล่าว ก.พ. ได้ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญประจำปี ตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๑๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๑) เป็นต้นไป

^{๒๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๓๒ ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกำหนดกรณีใด เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๐} กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด



โดยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว ข้อ ๑ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญประจำปี และหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน รวมทั้งมาตรฐานการปฏิบัติงานตามลักษณะงานที่แต่ละส่วนราชการเห็นสมควรกำหนดขึ้นให้ข้าราชการได้ทราบโดยทั่วกันก่อนที่จะดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกครั้ง ข้อ ๒ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน ข้อ ๓ ให้หัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย ประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินแต่ละครั้งอยู่ในระดับดี และดีเด่น ในที่เปิดเผยให้ข้าราชการได้ทราบทั่วกัน โดยให้ประกาศให้ทราบทุกครั้งที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เว้นแต่การประเมินครั้งสุดท้ายให้ประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินทั้งปีซึ่งอยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนหนึ่งชั้นครึ่งและสองชั้น ข้อ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการพิจารณาดังกล่าว และข้อ ๕ ให้หัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย เวียนหรือปิดประกาศคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ทุกคนได้ทราบ อันจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดดังกล่าวมีสาระสำคัญเพื่อให้การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษา เกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนทั้งสองครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีแก่หน่วยงานในสังกัดเพื่อแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทุกคนทราบเป็นหนังสือ และได้แจ้งคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน รวมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการประเมินผลงานในระดับดีและดีเด่นให้ข้าราชการทุกคนได้รับทราบทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้าราชการในสังกัดกรมสรรพากรทุกคนรับทราบและสามารถเข้าสู่ระบบเพื่อเปิดดูข้อมูลได้ตลอดเวลา กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระบบเปิดสำหรับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการแล้ว ส่วนกรณีของหลักเกณฑ์

และวิธีการปฏิบัติตามที่กำหนดในข้อ ๒ และข้อ ๔ นั้น เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติระหว่างผู้บังคับบัญชาผู้ประเมินกับผู้รับการประเมินเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลการประเมินต่ำหรือไม่เห็นด้วยกับผลการประเมิน ได้มีโอกาสชี้แจงหรือขอคำปรึกษากับผู้ประเมินเพื่อจะได้พัฒนาตนเองเป็นสำคัญ

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินอยู่ในระดับดีถึงดีเด่นทั้งสองครั้ง แต่เหตุที่ไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เพราะไม่มีโควตาเพียงพอที่จะเลื่อนได้ ดังนั้น สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถือว่าหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติตามข้อ ๒ และข้อ ๔ ดังกล่าว เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งคำสั่งที่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ทั้งสองคำสั่งต้องเสียไป พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๕๙)

๖. การเลื่อนระดับของข้าราชการ

๖.๑ หลักเกณฑ์การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามมติของ ก.พ. กรณีการพิจารณาองค์ประกอบด้านความสามารถของข้าราชการ

การที่ อ.ก.พ. กรมที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อเลื่อนระดับข้าราชการตามมติของ ก.พ. ในส่วนของคะแนนด้านความสามารถตามองค์ประกอบย่อยที่ใช้พิจารณาจำนวน ๔ รายการ โดยไม่กำหนดให้ต้องระบุจำนวนคะแนนแยกออกไปเป็นแต่ละองค์ประกอบย่อย แต่กำหนดให้ประเมินในภาพรวมนั้น เป็นการที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้รับการประเมินได้มีดุลพินิจในการให้คะแนนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตนของผู้รับการประเมินแต่ละรายในภาพรวมได้อย่างแท้จริงยิ่งกว่าการแยกคะแนนความสามารถออกจากกัน อันจะทำให้ผู้ประเมินไม่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาประเมินในภาพรวมได้ เมื่อผู้ประเมินได้พิจารณาให้คะแนนผู้สมัครแต่ละรายภายใต้กรอบรายการประเมินที่ ก.พ. กำหนดโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการให้คะแนนโดยมีอคติหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการให้คะแนน คำสั่งแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการ ตำแหน่งนายช่างรังวัดชำนาญงาน สังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส ตามที่ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒



กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส โดยให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๗ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งได้มีการกำหนดองค์ประกอบการคัดเลือกรวม ๑๐๐ คะแนน ได้แก่ องค์ประกอบด้านอาวุโส (คะแนนเต็ม ๖๐ คะแนน) และองค์ประกอบด้านความสามารถ (๔๐ คะแนน) โดยอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ แจ้งเวียนหลักเกณฑ์องค์ประกอบการคัดเลือกดังกล่าวให้ข้าราชการในสังกัดกรมที่ดินได้ทราบ ต่อมา อ.ก.พ. กรมที่ดิน ได้มีมติให้กรมที่ดินดำเนินการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส ตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมที่ดิน กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกและประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ รับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส (ระดับ ๗ เต็ม) โดยผู้ฟ้องคดีอยู่ในกลุ่มผู้มีคุณสมบัติเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส คณะกรรมการคัดเลือกฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ รองอธิบดีและผู้ตรวจราชการกรม ได้ประชุมพิจารณาให้คะแนนองค์ประกอบด้านความสามารถ (๔๐ คะแนน) แก่ข้าราชการกลุ่มคัดเลือก และได้เสนอรายชื่อข้าราชการในกลุ่มคัดเลือกที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโสต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้ง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส จำนวน ๗ ราย ประกอบด้วยผู้สอบคัดเลือกได้จำนวน ๓ ราย และผู้ผ่านการคัดเลือก จำนวน ๔ ราย แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการให้คะแนนองค์ประกอบด้านความสามารถ (๔๐ คะแนน) โดยรวมทั้ง ๔๐ คะแนน ไม่ถูกต้องและไม่ชัดเจนว่าพิจารณาบนพื้นฐานข้อเท็จจริงใด เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม ทำให้ผู้ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๔ ลำดับที่ ๕ และลำดับที่ ๗ ซึ่งได้คะแนนองค์ประกอบด้านอาวุโส (๖๐ คะแนน) น้อยกว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือก คำสั่งเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการทั้งสามรายดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่แต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการในลำดับที่ ๔ ลำดับที่ ๕ และลำดับที่ ๗ ให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งแต่งตั้ง (เลื่อน) ผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส นั้น อ.ก.พ. กรมที่ดิน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยได้กำหนดองค์ประกอบการคัดเลือกรวม ๑๐๐ คะแนน จำแนกเป็น ๒ องค์ประกอบ คือ ๑) องค์ประกอบด้านอาวุโส (คะแนนเต็ม ๖๐ คะแนน) ประกอบด้วยระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง (๓๐ คะแนน) อัตราเงินเดือนปัจจุบัน (๒๐ คะแนน) วุฒิการศึกษา (๑๐ คะแนน) แยกเป็นปริญญาเอก (๑๐ คะแนน) ปริญญาโท (๘ คะแนน) ปริญญาตรี (๖ คะแนน) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (๕ คะแนน) และต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (๔ คะแนน) และ ๒) องค์ประกอบด้านความสามารถ (๔๐ คะแนน) โดยกำหนดเป็นการให้คะแนนในภาพรวม ๔๐ คะแนน ตามองค์ประกอบย่อยที่ใช้ประกอบการพิจารณาจำนวน ๔ รายการ ได้แก่ ๑) ความรู้ในหลักวิชาการเกี่ยวกับงานในตำแหน่งที่แต่งตั้ง ๒) ความสามารถในการปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ดี ๓) ความประพฤติและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และภารกิจของส่วนราชการ และ ๔) ประวัติการรับราชการในการดำรงตำแหน่งสำคัญที่ผ่านมา ผลงานสำคัญที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว เกียรติยศ ชื่อเสียง รวมทั้งประวัติทางวินัย อันเป็นการกำหนดตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ และได้มีการเวียนแจ้งให้ข้าราชการในสังกัดกรมที่ดินได้ทราบถึงหลักเกณฑ์โดยทั่วกันแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งคัดค้านหลักเกณฑ์ที่กำหนดแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการประเมินเพื่อแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโส พร้อมทั้งมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกและประเมินบุคคลทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง (เลื่อน) ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวประกอบด้วยคณะบุคคลรวม ๕ คน ได้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ รองอธิบดี และผู้ตรวจราชการกรม ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงและเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกทุกคนมาเป็นเวลานานนับสิบปี คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาจากฐานข้อมูลบุคคลที่ปรากฏตามเอกสารราชการเป็นหลัก เช่น ทะเบียนประวัติข้าราชการ (ก.พ. ๗) และแบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้เข้ารับการคัดเลือก เป็นต้น และคณะกรรมการได้มีการประชุมปรึกษากันในการให้คะแนนประเมินผู้สมัครแต่ละรายภายใต้กรอบรายการประเมินอันเป็นองค์ประกอบย่อยโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นได้ว่ากรรมการทั้ง ๕ คน ให้คะแนนผู้ฟ้องคดีโดยมีอคติ กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการพิจารณาให้คะแนนในส่วนองค์ประกอบด้านความสามารถ (๔๐ คะแนน) ไม่เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กรมที่ดิน และหรือมติ ก.พ. หรือคณะกรรมการดังกล่าวใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ



เห็นได้จากคะแนนด้านความสามารถ (๔๐ คะแนน) นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ ๓๐.๕๐ คะแนน และผู้ได้รับคัดเลือกลำดับที่ ๔ ลำดับที่ ๕ และลำดับที่ ๗ ตามคำสั่งแต่งตั้งได้ ๓๑.๕๐ คะแนน ๓๒ คะแนน และ ๓๓ คะแนน ตามลำดับ ซึ่งคะแนนดังกล่าวไม่มีความแตกต่างหรือลักลั่นกัน อย่างมีนัยสำคัญที่จะทำให้เห็นได้ว่าการให้คะแนนโดยเลือกปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจในการ ให้คะแนนแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบแต่อย่างใด

สำหรับคะแนนความสามารถ (๔๐ คะแนน) ตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมที่ดิน และ ก.พ. กำหนดไว้โดยวางกรอบองค์ประกอบย่อยไว้ ๔ รายการ นั้น องค์ประกอบทั้งหมด มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันที่จะสะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมของความสามารถในการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตนของผู้ถูกประเมินแต่ละคนได้อย่างสมบูรณ์และเหมาะสม ทั้งองค์ประกอบ ทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการผู้ประเมินในฐานะผู้บังคับบัญชาและ เคยร่วมงานกับผู้ถูกประเมินมานานนับสิบปีย่อมเคยรู้เห็นในเชิงประจักษ์มาแล้ว และหลาย องค์ประกอบก็มีหลักฐานบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นไปได้ยากที่คณะกรรมการ จะให้คะแนนการประเมินตามอำเภอใจได้ การที่ อ.ก.พ. กรมที่ดิน และ ก.พ. ไม่กำหนดให้ ต้องระบุจำนวนคะแนนแยกออกไปเป็นแต่ละองค์ประกอบย่อย แต่กำหนดให้ประเมิน องค์ประกอบย่อยทั้ง ๔ รายการในภาพรวม ๔๐ คะแนน เพื่อให้คณะกรรมการผู้ประเมินซึ่งก็คือ ผู้บังคับบัญชาของผู้รับการประเมินได้มีดุลพินิจในการให้คะแนนได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและปฏิบัติตนของผู้รับการประเมินแต่ละรายในภาพรวม ได้อย่างแท้จริงยิ่งกว่าการแยกคะแนนความสามารถออกจากกันเด็ดขาดเป็น ๔ ส่วน ซึ่งจะทำให้ คณะกรรมการผู้ประเมินไม่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาประเมินในภาพรวมได้ ดังนั้น คำสั่งกรมที่ดิน ที่แต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการผู้ได้รับคัดเลือกในลำดับที่ ๔ ลำดับที่ ๕ และลำดับที่ ๗ ให้ดำรง ตำแหน่งนายช่างรังวัดอาวุโสจึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๘/๒๕๕๘)

๖.๒ หลักเกณฑ์การเลื่อนระดับข้าราชการตำรวจผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กรณีกำหนดให้การแต่งตั้งมีผลนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจนั้น นอกจากต้องมีคุณสมบัติในด้านคุณวุฒิการศึกษาตามที่กำหนดแล้ว ยังต้องมีความรู้ ความสามารถในการสอนและมีผลงานทางวิชาการโดยได้ผ่านการประเมินตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด และต้องมีการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้

ดำรงตำแหน่งทางวิชาการโดยเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินอันมีลักษณะใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการประเภทอื่นที่ทำหน้าที่ครูผู้สอน หรืออาจารย์ใหม่มหาวิทยาลัย ซึ่งการกำหนดตำแหน่งดังกล่าวมีความแตกต่างจากข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ผ่านการประเมินให้มีผลนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งมาใช้กับข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจได้ ประกอบกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตำแหน่งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่ก่อนวันที่สำนักงาน ก.พ. หรือกรมเจ้าสังกัดหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับคำขอประเมินบุคคลที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วน ดังนั้น การที่สภาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ในส่วนที่กำหนดให้อาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ผ่านการประเมินได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยให้มีผลนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการกำหนดแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่นที่ดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกันอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับข้าราชการผู้ขอรับการประเมิน มติในส่วนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

สภาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ในสถาบันการศึกษาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แตกต่างไปจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ กองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โดยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์วิธีการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเพิ่มระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจากหลักเกณฑ์เดิมทำให้ข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจที่เคยมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์เดิมขาดคุณสมบัติไม่สามารถยื่นเอกสารทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามหลักเกณฑ์ใหม่ได้ นอกจากนี้



คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ใหม่ได้กำหนดวันที่มีผลในการแต่งตั้งนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีคำสั่ง โดยไม่ได้กำหนดให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งรับเรื่องขอประเมิน ดังเช่นที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์เดิม หากมีคำสั่งแต่งตั้งล่าช้าย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับข้าราชการผู้ขอประเมิน ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ และให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแทน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ในโรงเรียน นายร้อยตำรวจให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น เดิมเป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้ถือเอาวันที่ผู้บังคับการกองบังคับการวิชาการ มีคำสั่งรับเรื่องการประเมินเพื่อแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ เป็นวันแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์วันแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เสมอภาคกับกลุ่มข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีได้ทำหน้าที่ด้านวิชาการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยให้มีผลนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเป็นต้นไป ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวการกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ในโรงเรียน นายร้อยตำรวจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น นอกจากต้องมีคุณสมบัติในด้านคุณวุฒิการศึกษาตามที่กำหนดแล้ว ยังต้องมีความรู้ความสามารถในการสอนและมีผลงานทางวิชาการโดยได้ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด และต้องมีการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการอันได้แก่ ตำแหน่งอาจารย์ (สบ.๒) และ (สบ.๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (สบ.๓) และ (สบ.๔) รองศาสตราจารย์ (สบ.๔) และ (สบ.๕) ศาสตราจารย์ (สบ.๕) และ (สบ.๖) โดยเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินอันมีลักษณะใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการที่ทำหน้าที่ครูผู้สอนหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัย จากลักษณะงานหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นทางวิชาการของข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจดังกล่าว จึงมีความแตกต่างจากลักษณะงานหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ผ่านการประเมิน ให้มีผลนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสั่งแต่งตั้งมาใช้กับข้าราชการ



ตำรวจที่ทำหน้าที่อาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจได้ ประกอบกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ก็ได้กำหนดแนวปฏิบัติในการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) และตำแหน่งประเภทวิชาเฉพาะ ตำแหน่งระดับ ๘ ลงมา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อแต่งตั้งให้มีและเลื่อนวิทยฐานะต่าง ๆ ไว้ว่า เมื่อผู้ขอรับการประเมินผ่านการประเมินบุคคลแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือมีและเลื่อนวิทยฐานะที่ขอรับการประเมินได้ไม่ก่อนวันที่สำนักงาน ก.พ. หรือกรมเจ้าสังกัดหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับคำขอประเมินบุคคลที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ผ่านการประเมินเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยมีผลตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการกำหนดที่แตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่นที่ดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้การแต่งตั้งมีผลนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีคำสั่งแต่งตั้ง ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ กล่าวคือ กรณีผู้ผ่านการประเมินก่อนแต่ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพร้อมกับผู้ผ่านการประเมินภายหลัง หรือมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ผ่านการประเมินภายหลังก่อนผู้ผ่านการประเมินก่อน หรือในกรณีที่ผู้ยื่นขอรับการประเมินพร้อมกัน แต่คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใช้เวลาในการประเมินแตกต่างกัน ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ในส่วนที่กำหนดให้อาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ผ่านการประเมินได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยให้มีผลนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเป็นต้นไป จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสถานะเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หากมีการเพิกถอนย้อนหลังไปในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ย่อมมีผลกระทบต่อการแต่งตั้งอาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ได้ดำเนินการตามมติดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด และยังเกี่ยวเนื่องไปถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของอาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งที่ผ่านมา ทั้งยังมีผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้การเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดความเป็นธรรมแก่กรณี และเกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการกับประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี จึงสมควรให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ในส่วนที่กำหนดให้อาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ผ่าน



การประเมินได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเป็นต้นไป โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา คำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖๗-๑๑๗๒/๒๕๕๘)

๗. การบริหารงานบุคคลอื่น ๆ

๗.๑ การสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการกรณีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

การออกคำสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการกรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมาก่อน อันเป็นการขาดคุณสมบัติทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๗) หรือ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติก่อนว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายจริงหรือไม่

การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้น และผลการคาดคะเนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาวินิจฉัยว่าข้าราชการครูเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปเนื่องจากทุจริตในการสอบคัดเลือกและออกคำสั่งให้ออกจากราชการ โดยไม่ได้ค้นหาข้อเท็จจริงที่รับฟังได้เป็นที่ยุติหรือเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ และหรือพยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาข้าราชการผู้นั้นแต่อย่างใด การออกคำสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อกำหนดคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย ตามประกาศของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามคำสั่งผู้อำนวยการโรงเรียนปราชญ์ราษฎร์บำรุง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ศึกษาธิการจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับแจ้งจากกรมสอบสวนคดีพิเศษว่า ในการสอบคัดเลือกครูผู้ช่วยเมื่อวันที่ ๑๓



มกราคม ๒๕๕๖ มีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าการทุจริต ผู้เข้าสอบทั้ง ๓๔๔ ราย (รวมทั้งผู้ฟ้องคดี) น่าจะอยู่ในข่ายกระทำการทุจริตในการสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ตามลำดับ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ได้รับแจ้งว่ามีการทุจริตในการสอบ จึงได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ได้พิจารณา คำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

โดยในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและสั่งให้กลับไปเข้ารับราชการต่อไป แล้วจึงดำเนินการกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและให้กลับไปเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ตามมาตรา ๔๙^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมาก่อน อันเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป

^{๓๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔๙ ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หากภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ หรือขาดคุณสมบัติพิเศษตามมาตรา ๔๘ อยู่ก่อนก็ดี หรือมีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกจากการนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ



ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๗) หรือ (๑๓)^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติก่อนว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการดังกล่าวจริงหรือไม่ เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นผู้กระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการเป็นครูผู้ช่วย โดยอ้างอิงจากรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลคะแนนการสอบของผู้เข้าสอบคัดเลือกครูผู้ช่วย (ว. ๑๒) รายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของอนุกรรมการฝ่ายวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลการสอบของผู้เข้าสอบคัดเลือกประจำคณะกรรมการประจำศูนย์ให้คำปรึกษาและติดตามผลการคัดเลือกครูผู้ช่วย และผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่สรุปว่ามีการทุจริตในการสอบคัดเลือกครั้งที่ผู้ฟ้องคดีร่วมเข้าสอบอยู่ด้วย โดยอ้างว่าเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลผลการสอบในเชิงสถิติและความน่าจะเป็นแล้วสรุปว่าผลคะแนนการสอบคัดเลือกมีลักษณะผิดปกติ ข้อมูลจึงมีความสอดคล้องกับข้อสงสัยว่าค่าเฉลี่ยของข้อสอบมีการรั่วไหล มีผลกระทำที่ส่อไปในทางไม่สุจริต โดยนำค่าเฉลี่ยไปลอกในห้องสอบอย่างน้อย ๓๔๔ คน รวมผู้ฟ้องคดีซึ่งมีคะแนนสูงมาก และคะแนนของกลุ่มผู้กระทำที่ส่อไปในทางไม่สุจริตมีการแจกแจงความถี่แตกต่างจากกลุ่มปกติอย่างชัดเจน จึงนำเชื่อตามผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวว่ามีการกระทำทุจริตในการสอบเกิดขึ้นจริง และมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีอาจเป็นผู้หนึ่งที่ได้กระทำการทุจริตในการสอบครั้งนี้ด้วย กรณีจะเห็นได้ว่าจากพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมาอ้างในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นเพียงการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นในเชิงสถิติเกี่ยวกับผลการสอบคัดเลือกครูผู้ช่วยเท่านั้น ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้เป็นที่ยุติหรือเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่จะให้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีพฤติกรรมเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเป็นผู้กระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการในตำแหน่งครูผู้ช่วยครั้งดังกล่าวแต่อย่างใด และในรายงานดังกล่าวก็สรุปได้แค่เพียงว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีอาจจะเป็นผู้หนึ่งที่ได้กระทำการทุจริตในการ

^{๓๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังต่อไปนี้

๗๗

๗๗

(๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

๗๗

๗๗

(๑๓) ไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ



สอบครั้งนั้นด้วยเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเอาผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ เบื้องต้นและการคาดคะเนดังกล่าว โดยไม่ได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และหรือ พยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อ ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมตามที่ถูกกล่าวหาจริง มาวินิจฉัยและออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อกำหนดคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ เสียหายต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ต้องถูกให้ออกจากราชการ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นส่วน ราชการต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำในการ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป คำสั่งที่ให้ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบนับแต่ วันที่ทำละเมิด คือ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มีผลใช้บังคับ จนถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันก่อนวันออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมตามมาตรา ๒๐๖^{๓๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ที่ให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ ในช่วงระยะเวลาที่มีผลใช้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒,๗๔๖.๒๓ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ของต้นเงิน ๘๑,๐๐๐ บาท ไปจนถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ อันเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ

^{๓๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๖ ในกรณีหนึ่งอันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คำขออื่นให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๗/๒๕๕๙ และที่ อบ.๑๘/๒๕๕๙, อบ.๑๙/๒๕๕๙, อบ.๒๐/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๗.๒ การกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ กรณีลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักบินและตำแหน่งช่างเครื่องบิน

การที่กระทรวงการคลังออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มีเจตนาหมายเพื่อต้องการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยากให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่อไป การกำหนดสิทธิการได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำกลุ่มช่างเครื่องบินโดยนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมากำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับตำแหน่ง เป็นการให้สิทธิกับลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินทุกคนมีโอกาที่จะได้รับสิทธินั้นเสมอกัน มิได้เป็นการกีดกันหรือตัดสิทธิของลูกจ้างแต่อย่างใด

สำหรับกรณีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบิน นั้น เป็นลูกจ้างในกลุ่มสาขาที่ขาดแคลน มีการสูญเสียผู้ปฏิบัติราชการและมีอัตราการเข้าออกรุนแรง ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินและตำแหน่งช่างเครื่องบินมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักและการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การกำหนดหลักเกณฑ์เงินเพิ่มสำหรับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินกับตำแหน่งช่างเครื่องบินต่างกัน จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบสืบเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบิน สังกัดสำนักฝนหลวงและการบินเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติงานประจำฝ่ายซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องบิน โดยได้รับเงินค่าตอบแทนชั่วโมงการบินในอัตราชั่วโมงบินละ ๕๐๐ บาท ต่อมากระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศกระทรวงการคลัง โดยในส่วนของผู้ปฏิบัติงานทางอากาศตำแหน่งนักบินหรือนักบินผู้ตรวจการบินบนอากาศยานเป็นประจำที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานทางอากาศในฐานะนักบิน

หรือนักบินผู้ตรวจการบิน กำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท และให้ได้รับค่าตอบแทนชั่วโมงบินละ ๕๐๐ บาท เศษของชั่วโมงบินถ้าเกินครึ่งชั่วโมงบิน ให้คิดเป็นหนึ่งชั่วโมง ส่วนตำแหน่งช่างอากาศ ช่างเครื่องบิน หรือช่างวิทยุสื่อสารการบินบนอากาศยานเป็นประจำ ที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานทางอากาศในตำแหน่งช่างอากาศในฐานะช่างอากาศช่างเครื่องบินหรือช่างวิทยุสื่อสารการบิน กำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มเป็นรายกรณีดังต่อไปนี้ กรณีมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุง ให้ได้รับในอัตราเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท กรณีมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงและประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยาน ให้ได้รับในอัตราเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท และกรณีมีประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมากกว่าหนึ่งใบ ให้ได้รับในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ส่วนค่าตอบแทนชั่วโมงบินสำหรับช่างเครื่องบิน กำหนดให้ชั่วโมงละ ๕๐๐ บาท เศษของชั่วโมงบินถ้าเกินครึ่งชั่วโมงบิน ให้คิดเป็นหนึ่งชั่วโมง และค่าตอบแทนชั่วโมงบินสำหรับช่างวิทยุสื่อสารการบิน กำหนดให้ชั่วโมงละ ๒๕๐ บาท เศษของชั่วโมงบินถ้าเกินครึ่งชั่วโมงบินให้คิดเป็นหนึ่งชั่วโมง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบคดีมีหนังสือถึงผู้อำนวยการส่วนการบิน ฝ่ายซ่อมบำรุงรักษาเครื่องบิน สนามบินนครสวรรค์ ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขบัญชีกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มของผู้ปฏิบัติงานทางอากาศทุกตำแหน่งให้เท่ากัน และยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ช่างเครื่องบินต้องมีใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุง แต่ไม่มีการสั่งการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบคดีเห็นว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้อากาศยานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ช่างเครื่องบินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตในการซ่อมบำรุง การนำใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงมาบังคับใช้กับช่างเครื่องบินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ตำแหน่งนักบินหรือนักบินผู้ตรวจการบินได้รับเงินเพิ่มโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต แต่กำหนดให้ตำแหน่งช่างเครื่องบินที่จะได้รับเงินเพิ่มต้องมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุง ทั้งที่ตำแหน่งช่างอากาศช่างเครื่องบิน หรือช่างวิทยุสื่อสารการบิน เป็นผู้ปฏิบัติงานทางอากาศที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและร่างกายเช่นเดียวกับตำแหน่งนักบินหรือนักบินผู้ตรวจการบิน การกระทำดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำฯ เฉพาะส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่มของตำแหน่งช่างเครื่องบิน



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยากให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่อไป โดยนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงินเพิ่มเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้แก่ช่างเครื่องบิน ในการนำความรู้ไปเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงรักษาอากาศยาน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าเดิมมีเจ้าหน้าที่ที่มีใบอนุญาตนายช่างภาคพื้นดินประเภท ๒ จากกรมการขนส่งทางอากาศ จำนวน ๔๗ คน แต่เมื่อทราบข่าวว่าช่างเครื่องบินได้รับเงินเพิ่มพิเศษ เจ้าหน้าที่จึงไปสอบเพื่อขอใบอนุญาต ทำให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีใบอนุญาตนายช่างภาคพื้นดินประเภท ๒ เพิ่มขึ้น อันแสดงให้เห็นว่า การนำหลักเกณฑ์เรื่องหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำ ส่งผลให้ลูกจ้างประจำกลุ่มช่างเครื่องบินได้พัฒนาศักยภาพการปฏิบัติหน้าที่ในสายวิชาชีพของตน เนื่องจากต้องผ่านการอบรมและการทดสอบความรู้ความสามารถ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกรมฝนหลวงและการบินเกษตรที่ต้องการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรและศักยภาพในการปฏิบัติงานและพัฒนาการบินให้ก้าวหน้า ส่วนลูกจ้างประจำที่ไม่พัฒนาศักยภาพก็ไม่ได้รับผลกระทบจากประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว เพราะยังคงได้รับค่าตอบแทนในอัตรา ๕๐๐ บาท ต่อชั่วโมงบินเช่นเดิม ดังนั้น การนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานซึ่งออกให้โดยกรมการขนส่งทางอากาศตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำจึงชอบด้วยกฎหมาย และไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบสืบตามมาตรา ๒๖^{๓๕} และมาตรา ๒๗^{๓๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

^{๓๕-๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้



โดยที่การกำหนดสิทธิการได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของลูกจ้างประจำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แบ่งลูกจ้างตามลักษณะงานในหน้าที่ออกเป็น ๓ กลุ่ม แต่ละกลุ่มก็มีองค์ประกอบในการกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินที่มีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงและประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานแต่ละประเภทที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ต้องผ่านการอบรมและการทดสอบความรู้ความสามารถตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งช่างเครื่องบิน ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการในกลุ่มตำแหน่งช่างเครื่องบิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำหลักเกณฑ์การมีหนังสือใบอนุญาตทำการซ่อมบำรุงหรือประกาศนียบัตรการซ่อมบำรุงอากาศยานมากำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับตำแหน่งช่างเครื่องบิน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการให้สิทธิกับลูกจ้างประจำตำแหน่งช่างเครื่องบินทุกคนเสมอกันที่จะได้รับสิทธินั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบหากได้พัฒนาจนมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำคนอื่น ๆ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกีดกันหรือตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสืบแต่อย่างใด ส่วนลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบิน นั้น เป็นลูกจ้างในกลุ่มสาขาที่ขาดแคลน มีการสูญเสียผู้ปฏิบัติราชการและมีอัตราการเข้าออกรุนแรง จึงกำหนดให้ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักบินและตำแหน่งช่างเครื่องบินมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักและการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน มีสาระสำคัญที่แตกต่างกันไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์เงินเพิ่มสำหรับลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักบินกับตำแหน่งช่างเครื่องบินต่างกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ใช่การกำหนดแตกต่างโดยใช้ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม^{๓๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

^{๓๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐

ฯลฯ

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ
ของลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ เฉพาะหลักเกณฑ์และอัตราเงินเพิ่ม
สำหรับผู้ปฏิบัติงานทางอากาศ ตำแหน่งช่างเครื่องบิน จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๒/๒๕๕๙)

บทที่ ๓๒

คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

๑. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

๑.๑ การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด

การที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน จำต้องมีจำนวนอย่างน้อยสามคนนั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยระบุให้ข้าราชการสองคนเป็นกรรมการ และอีกหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าคำสั่งดังกล่าวแต่งตั้งบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวนเพียงสองคนเท่านั้น ซึ่งไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นสาระสำคัญและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป และเมื่อคำสั่งลงโทษไล่พนักงานเทศบาลออกจากราชการมีผลมาจากการสอบสวนที่ไม่ชอบ คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ ๖ สังกัดเทศบาลตำบลนาหว้าใหญ่ อำเภอปทุมราชวงศา จังหวัดอำนาจเจริญ นายกเทศมนตรีตำบลปทุมราชวงศา (นายกเทศมนตรีตำบลนาหว้าใหญ่ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ๒ คำสั่ง โดยคำสั่งแรกเป็นคำสั่งเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้มีการแต่งตั้ง (๑) นาย พ. ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๗) เป็นประธานกรรมการ (๒) นาย ม. ตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอปทุมราชวงศา เป็นกรรมการและเลขานุการ และ (๓) พันจ่าโท ค. ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๔) เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา



แล้วเห็นว่า ควรลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑ ชั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการข้างต้น จึงเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอำนาจเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อพิจารณา สำหรับคำสั่งที่สอง เป็นคำสั่งเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการและประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยประกอบด้วยบุคคลชุดเดียวกันกับคำสั่งแรก ต่อมา เมื่อพันจ่าโท ค. ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัย โดยให้นาย ว. ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนงาม ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการแทนพันจ่าโท ค. คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการข้างต้น จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณา ต่อมา คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการได้ประชุมพิจารณาการดำเนินการทางวินัยรายผู้ฟ้องคดีเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำสั่งที่แต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีและให้มีคำสั่งรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อมาตรา ๒๓ วรรคหก^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๓

ขลข

ขลข

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี



โดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๕^๒ บัญญัติให้การสอบสวนการลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ดังนั้น การสอบสวนและการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลตำบลนาหว้าใหญ่ จึงเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอำนาจเจริญ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า... วรรคสี่ กำหนดให้การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน... และข้อ ๓๓ กำหนดว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ วรรคสอง กำหนดว่าในกรณีจำเป็น จะให้มีผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยก็ได้.. ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒ คำสั่ง ประกอบด้วยคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยชุดเดียวกัน โดยมีผู้ทำหน้าที่กรรมการสอบสวนเพียงสองคน คือ นาย พ. เป็นประธานกรรมการ และนาย ม. เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนพันจ่าโท ค. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นได้ว่า พันจ่าโท ค. มีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งการแต่งตั้งข้าราชการไม่ว่าจะให้มีหน้าที่เป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีได้ระบุให้เป็นกรรมการสอบสวนด้วย ย่อมทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการไม่มีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะทำการสอบสวนได้

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด



นอกจากนี้ เมื่อพันจ่าโท ค. ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ว. เป็นผู้ช่วยเลขานุการแทนพันจ่าโท ค. แต่ก็มีได้แต่งตั้งให้นาย ว. เป็นกรรมการสอบสวนด้วยแต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำสั่ง และคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งคณะกรรมการดำเนินทางวินัย จึงประกอบด้วยกรรมการที่มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายเพียงสองคนเท่านั้น อันเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีจำนวนน้อยกว่าสามคน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอำนาจเจริญ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ส่งผลให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีข้างต้น ไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดเพื่อเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ย่อมทำให้คำสั่งดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไปตามข้อ ๖๓ ของประกาศข้างต้นที่กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามข้อ ๓๓ ให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป ในกรณีเช่นนี้ ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการมีผลมาจากการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลตามคำพิพากษาเมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษานี้ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษานี้ตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งทางวินัยที่ถูกต้อง โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งฉบับเดิมมีผลบังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๖๔/๒๕๕๘)

๑.๒ การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยผู้ไม่มีอำนาจ

เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่กำหนดตำแหน่งของผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไว้เป็นการเฉพาะ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ถูกกล่าวหา



ให้ได้รับความเป็นธรรม และปราศจากการถูกกลั่นแกล้งจากการดำเนินการดังกล่าว เป็นสำคัญ เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตำรวจซึ่งมีผลใช้บังคับ ในขณะนั้น ได้กำหนดให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจ จากอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แก่ข้าราชการตำรวจที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย การที่ผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดนครสวรรค์ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยที่มีได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมตำรวจ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ออกโดยผู้ที่ไม่ มีอำนาจและย่อมส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยที่อาศัยผลการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการตามคดีนี้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่งานป้องกัน และปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครสวรรค์ ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาในข้อหา ร่วมกันกับสิบตำรวจเอก ก. และสิบตำรวจตรี ณ. ปล้นทรัพย์ผู้อื่น ผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดนครสวรรค์จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กับพวก และผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวก ออกจากราชการไว้ก่อน ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวน พิจารณาแล้วเห็นว่า สิบตำรวจตรี ณ. กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริง เห็นควรไล่ออกจากราชการ แต่สำหรับสิบตำรวจเอก ก. และผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่ากระทำความผิด และยังไม่ มีมตินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นความผิดฐานเกียจคร้าน ละทิ้งหน้าที่ราชการ จึงเห็นควรลงทัณฑ์กักขัง สิบตำรวจเอก ก. และผู้ฟ้องคดี แต่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาแล้วเห็นว่า จากพยานหลักฐานยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกร่วมกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อกล่าวหา จึงเห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า แม้อธิบดีอาญา พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้อง แต่จากการสอบสวนทางวินัย มีหลักฐานเพียงพอเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดี กับพวกกระทำความผิดความข้อกล่าวหา พฤติกรรมและการกระทำได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว



ต่อมา คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ได้มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัย การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้กำหนดตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาที่จะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ประสงค์จะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในระดับหรือตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่า จะได้รับความเป็นธรรมจากการถูกดำเนินการทางวินัยดังกล่าวโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยผู้ที่ไม่ใช่มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ตามข้อ ๘๒ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สำหรับกรณีตามคดีนี้ โดยที่มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๑๑ ของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ บัญญัติว่า ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และให้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร. จังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕



ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับในขณะที่ยังออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี อยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีจึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง และปรากฏว่าในเรื่องของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งดังกล่าวพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๖ (๓) ได้บัญญัติว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับหรือเทียบเท่าผู้กำกับการลงมา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ประเภทบุคคล เล่มที่ ๑ ลักษณะที่ ๑ บทที่ ๓ ข้อที่ ๒ แต่ในการสอบสวนและการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้นกลับเป็นเรื่องวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการสอบสวนและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ไม่อาจนำกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมาใช้บังคับได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจมียศสิบตำรวจตรีและถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย ได้แก่อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อปรากฏว่าผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์มิได้เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมตำรวจให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครสวรรค์เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยผู้ไม่มีอำนาจ อันมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมส่งผลให้การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในขณะเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว มีสาเหตุเกิดจากการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีโดยผู้ที่ไม่มีความอำนาจ อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย

ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องไปดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้อง และอาจทำให้ผลการดำเนินการทางวินัยครั้งใหม่ไม่แตกต่างไปจากเดิม ดังนั้น การพิพากษาคดีของศาล โดยการกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องใช้ความระมัดระวังมิให้มีผลในทางตรงกันข้ามโดยการทำให้ข้าราชการที่ได้กระทำผิดวินัย กลายเป็นผู้ที่พ้นจากความผิดเพราะความบกพร่องในส่วนขอขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัย มิฉะนั้น จะเป็นการสร้างความเสียหายให้แก่ทางราชการเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น เมื่อพิจารณาระหว่าง ประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงเห็นว่าศาลควรพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้การเพิกถอนมีผลนับแต่วันที่ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษานี้ และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการ ให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ ให้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๕๘ และที่ อ.๔๙๐/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๓ การดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงโดยคณะกรรมการที่พ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน

กรณีผู้ถูกกล่าวหาหนังสือคัดค้านคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอย่างร้ายแรง ผู้สั่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการ กรณีคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ชอบที่จะส่งสำเนาหนังสือคัดค้าน ของผู้ถูกกล่าวหาและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการสอบสวนทราบ และรวมไว้ในสำนวน พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการทั้งคณะซึ่งถูกคัดค้านทราบเพื่อหยุด การสอบสวนไว้ก่อน แล้วสั่งการภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน เมื่อปรากฏว่าผู้สั่งตั้งตั้งกรรมการสอบสวนมิได้พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว กรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งถูกคัดค้านทั้งคณะ จึงต้องพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนและไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาอีก การที่ผู้ถูกกล่าวหายอมให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนตน ต่อไป ไม่ถือเป็นการสละสิทธิในคำคัดค้านกรรมการสอบสวนที่ได้ยื่นไว้แล้วก่อนหน้านั้น ดังนั้น กระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าว



ซึ่งได้ดำเนินการภายหลังพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนย่อมเสียไป และส่งผลให้คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการครูซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการซึ่งอาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนวินัยข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านหนองกุ้งศรีโพธิ์ศรีสมพร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกลับแกเล้งข้าราชการด้วยกันโดยการกล่าวหาโรงเรียนผู้อื่นอย่างปราศจากความเป็นจริง เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ด้วยการยื่นฟ้องคดีอาญาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีในข้อหาเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนศาลสั่งประทับรับฟ้องเป็นคดีอาญา ซึ่งภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการข้างต้น โดยคัดค้านผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เนื่องจากมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีโดยเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองที่ศาลปกครองขอนแก่น รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทั้งหมด เนื่องจากเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีเหตุแห่งการคัดค้านข้างต้น ทำให้น่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ และคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่มีเหตุตามนัยข้อ ๘ และข้อ ๙ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อคัดค้านฟังไม่ขึ้น ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ ก็ได้มีหนังสือแจ้งมติยกคำร้องทุกข์ผู้ฟ้องคดีต่อมา ภายหลังจากการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการสอบสวนได้จัดทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา ๘๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ระดับโทษไล่ออก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นชอบตามผลการสอบสวน และได้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ เพื่อพิจารณา ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนประกอบกับคำพิพากษาของศาลจังหวัดหนองบัวลำภู แล้วมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจาก

ออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ค.ศ. แล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและคัดค้านผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว รวมทั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ร้องทุกข์คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ และคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีอำนาจพิจารณาสั่งการกรณีคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ขอบที่จะส่งสำเนาหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดีและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการสอบสวนทราบและรวมไว้ในสำนวน พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการทั้งคณะซึ่งถูกคัดค้านทราบเพื่อหยุดการสอบสวนไว้ก่อน แล้วส่งการภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้านตามข้อ ๘ วรรคสอง และวรรคสาม^๓ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ไม่ปรากฏ

^๓ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๘ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา

(๒) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

(๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

(๔) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา

(๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา

(๖) มีเหตุอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

การคัดค้านให้กระทำภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือนับแต่วันที่ทราบสาเหตุแห่งการคัดค้าน โดยทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านด้วยจะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไรยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้ และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่งสำเนาหนังสือคัดค้านและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ ในการนี้ ให้หยุดการสอบสวนไว้ก่อน

ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้ส่งการภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยสั่งการอย่างใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน



ข้อเท็จจริงใด ๆ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด คงปรากฏ แต่เพียงว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่มีเหตุ ตามนัยข้อ ๘ และข้อ ๙ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการได้เพียงกรณีคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น กรณีจึงรับฟังได้ว่า ในการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนได้มีคำวินิจฉัยคำคัดค้านดังกล่าวแล้ว แต่ในส่วนของคำคัดค้าน คณะกรรมการสอบสวนทั้งคณะนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดี กรรมการสอบสวน

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนชั้นใหม่แทน ทั้งนี้ ให้นำข้อ ๓ และข้อ ๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการ ตามวรรคสาม ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และให้ประธานกรรมการรายงาน ไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการตามข้อ ๖ ต่อไป

การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๘ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง

การคัดค้านตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้ภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินิจฉัยสั่งการอย่างใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวน ตามข้อ ๔๐ และข้อ ๔๑ รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้วและให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป หนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา หรือสั่งการแทน ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น ทั้งนี้ การสั่งยกการคัดค้าน ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้พิจารณาการคัดค้านไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการตามวรรคสาม ให้ถือว่า ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนตามข้อ ๔๐ และข้อ ๔๑ รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้วและให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหรือสั่งการแทน

การพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนหรือสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว ตามวรรคสี่และวรรคห้า ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว



วินัยอย่างร้ายแรงซึ่งถูกคัดค้านทั้งคณะ จึงต้องพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนตามข้อ ๘ วรรคห้า ของกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ภายหลังได้รับหนังสือคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทั้งคณะ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งยกคำคัดค้านเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ แล้วมอบให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่เรียกผู้ฟ้องคดีมาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา เห็นว่า ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการแจ้งผลการพิจารณาถึงการเกี่ยวกับคำคัดค้านกรรมการสอบสวนทั้งคณะให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ประกอบกับบันทึกคณะกรรมการสอบสวนลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง มีข้อความโดยสรุปเพียงว่า คณะกรรมการได้แจ้งยกคำคัดค้านคณะกรรมการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อความดังกล่าว และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยอมลงลายมือชื่อ ก็ไม่ปรากฏการบันทึกการไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกล่าวอ้างที่ปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุนอันไม่อาจรับฟังได้ อนึ่ง ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดว่า การที่ผู้ถูกกล่าวหายอมให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนตน เป็นการสละสิทธิในคำคัดค้านกรรมการสอบสวนที่ได้ยื่นไว้แล้วก่อนหน้านั้น กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน กรรมการสอบสวนทั้งคณะจึงพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน ดังนั้น กระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวซึ่งได้ดำเนินการภายหลังพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนย่อมเสียไป และส่งผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ ที่ ๒๒๓/๒๕๕๔ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่สั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการซึ่งอาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนวินัยข้างต้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ ที่ ๒๒๓/๒๕๕๔ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่สั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ทั้งนี้ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๓/๒๕๕๙)



๒. คำสั่งลงโทษทางวินัย

๒.๑ กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

๒.๑.๑ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

- กรณีข้าราชการครุละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ

กรณีที่ถือได้ว่าข้าราชการครูได้รับอนุญาตให้ออกนอกสถานที่ราชการไปสถานที่หนึ่ง แต่ปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงได้ไปอีกสถานที่หนึ่ง แม้จะได้ความว่าเป็นการไปราชการ แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้แจ้งเปลี่ยนแปลงเหตุผลในการขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชา ทั้งที่สามารถโทรศัพท์แจ้งไปในขณะนั้น ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการรายงานเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทราบภายหลังจากที่ได้เดินทางกลับจากการไปราชการดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูคนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจิ้ง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจุน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพะเยา ได้มีหนังสือขออนุญาตต่ออาจารย์ใหญ่โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจิ้งเพื่อไปติดต่อเรื่องการย้ายของผู้ฟ้องคดีที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพะเยา โดยไม่ทราบว่าอาจารย์ใหญ่ได้อนุญาตตามหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วหรือไม่ ต่อมา อาจารย์ใหญ่ได้มีความเห็นในหนังสือขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีว่าเกินอำนาจและได้เขียนเครื่องหมายในวงกลมหน้าข้อความว่าไม่อนุญาต และได้รายงานเหตุดังกล่าวให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจุนทราบ ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่ออาจารย์ใหญ่โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจิ้งตามการสั่งการของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจุนในเวลาต่อมาว่า หลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขออนุญาต อาจารย์ใหญ่ได้สอบถามพร้อมกันได้อนุญาตด้วยวาจา และแจ้งว่าจะลงชื่ออนุญาตให้ภายหลัง ซึ่งระหว่างเดินทางผู้ฟ้องคดีได้รับโทรศัพท์จากอาจารย์ใหญ่โรงเรียนบ้านศรีเมืองชุม ขอให้ผู้ฟ้องคดีไปที่โรงเรียนบ้านศรีเมืองชุมเพื่อให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพะเยา (สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการพะเยา เดิม) เกี่ยวกับการที่ครูโรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจิ้งกระทำชำเราเด็กนักเรียนหญิง โดยผู้ฟ้องคดีให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจนถึงเวลา ๑๔ นาฬิกา จึงได้เดินทางกลับถึงโรงเรียนเมื่อเวลา ๑๔.๓๐ นาฬิกา โดยไม่ได้ไปพบเจ้าหน้าที่สำนักงาน



การประถมศึกษาจังหวัดพะเยา และไม่ได้รับแจ้งจากอาจารย์ใหญ่โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจี่ว่า การขออนุญาตออกนอกสถานที่ราชการของผู้ฟ้องคดีเกินอำนาจอาจารย์ใหญ่ ต่อมา หัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอจุนได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาทอดทิ้ง หน้าที่ราชการ จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยกระทำการบันทึกขออนุญาต ไปราชการติดต่อเรื่องการย้าย แต่กลับไปพบผู้อื่น เป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี แต่ไปปฏิบัติภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน อันเป็นการทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษ ตัดเงินเดือน ๕% หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจุนมีความเห็นให้ลดหย่อนโทษผู้ฟ้องคดี เป็นภาคทัณฑ์ และมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และให้ฝ่ายการเงินและพัสดุเรียกเงิน ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปในวันขาดราชการส่งคืนคลัง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธาน อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ได้รับแจ้งว่า อ.ก.ค. เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาพะเยา เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ประชุมและพิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ และมติที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๑๒๖๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๔ มอบอำนาจให้อาจารย์ใหญ่พิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการ ภายในอำเภอของข้าราชการทุกตำแหน่งในสถานศึกษา เป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและ

^๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๑๑ ภายใต้บังคับข้อ ๑๒ ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการ ในราชอาณาจักร

(๑) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับการเดินทางของข้าราชการการเมืองทุกตำแหน่ง นอกจาก รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง เลขาธิการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับการเดินทางของปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง เลขาธิการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี

(๓) ปลัดกระทรวง สำหรับการเดินทางของอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการและลูกจ้างทุกตำแหน่งในสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เว้นแต่ข้าราชการการเมือง

(๔) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการชั้นตรง สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างทุกตำแหน่งในสังกัด

(๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการเดินทางของข้าราชการและลูกจ้างในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น ทุกตำแหน่ง



การจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดความหมายของการเดินทางไปราชการไว้ในข้อ ๕^๖ ว่าเป็นการเดินทางไปราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ รวมทั้งการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการประชุมในประเทศ การประชุมในต่างประเทศ และการประชุมระหว่างประเทศในหน้าที่ราชการหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่ราชการด้วย แต่ไม่รวมถึงการเดินทางไปรับราชการประจำในต่างประเทศ และการเดินทางตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรมและดูงาน ณ ต่างประเทศ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า การเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่ (๑) การไปปฏิบัติราชการชั่วคราวนอกที่ตั้งสำนักงานซึ่งปฏิบัติราชการปกติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือตามหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการโดยปกติ... ประกอบกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง มาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ให้ถือว่าการให้ข้อมูล หรือการเป็นพยาน หรือการส่งเอกสารหลักฐาน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตออกนอกสถานที่ราชการเพื่อติดต่อเรื่องการย้ายของผู้ฟ้องคดีต่ออาจารย์ใหญ่โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจิ้ง โดยผู้ฟ้องคดีได้พบอาจารย์ใหญ่และแจ้งเหตุที่ขออนุญาตออกนอกสถานที่ราชการให้ทราบ และได้รับอนุญาตด้วยวาจา ให้ผู้ฟ้องคดีนำหนังสือขออนุญาตวางไว้ที่เดิมและจะลงชื่ออนุญาตให้ เห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตด้วยวาจาแล้ว ย่อมเชื่อโดยสุจริตว่า อาจารย์ใหญ่จะลงนามอนุญาตให้ และหากจะไม่อนุญาต อาจารย์ใหญ่ก็ชอบที่จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบได้ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกนอกสถานที่ อย่างไรก็ตาม โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปติดต่อเรื่องการย้ายตามที่ขออนุญาตไว้ แต่ได้เดินทางไปให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและ

ผู้มีอำนาจตามข้อนี้ จะมอบหมายหรือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรแทนก็ได้

การเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรของรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้เดินทาง แต่ให้รายงานนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี เพื่อทราบก่อนการเดินทางด้วย

ข้อ ๑๒ ผู้มีอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรของข้าราชการทหาร และข้าราชการฝ่ายตุลาการให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมหรือกระทรวงยุติธรรมกำหนด แล้วแต่กรณี

^๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“การเดินทางไปราชการ” หมายความว่า การเดินทางไปราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ รวมทั้งการเดินทางเพื่อเข้าร่วมการประชุมในประเทศ การประชุมในต่างประเทศ และการประชุมระหว่างประเทศในหน้าที่ราชการหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่ราชการด้วย แต่ไม่รวมถึงการเดินทางไปรับราชการประจำในต่างประเทศ และการเดินทางตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ



ความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพะเยาเกี่ยวกับกรณีที่ครูโรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจี่วกระทำชำเราเด็กนักเรียนหญิงแทน แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการไปราชการ และอาจารย์ใหญ่โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจี่วเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีไปราชการในเขตอำเภอจุนได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งเปลี่ยนแปลงเหตุผลในการขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชา ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีสามารถโทรศัพท์แจ้งขออนุญาตต่ออาจารย์ใหญ่โรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจี่วในขณะนั้นได้ ทั้งปรากฏว่าในภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีกลับมาถึงโรงเรียนชุมชนบ้านห้วยจี่วแล้ว ได้รายงานเหตุดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบแต่อย่างใด พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ดังนั้น คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการ จึงมิใช่คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่มติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๓/๒๕๕๘)

๒.๑.๒ คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน

- กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการรับส่งเงินไม่ปฏิบัติตามระเบียบในการรับส่งเงินของทางราชการ

การที่ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ในการไปรับหรือส่งเงินที่ธนาคาร หรือ ณ สถานที่รับเงินแห่งอื่นใด รวมตลอดถึงต่างหน่วยงานในสำนักงานเดียวกัน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ไปรับหรือส่งเงินแต่ลำพัง โดยต้องมีกรรมการไปรับหรือส่งเงินร่วมกันรับผิดชอบเป็นคณะ เนื่องจากต้องการให้กรรมการแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในจำนวนเงินที่ไปรับหรือนำส่งในขณะที่เงินยังอยู่ในความอารักขา ซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าวหมายถึงกรรมการแต่ละคนต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้จำนวนเงินที่ขาดหายไปด้วย ดังนั้น กรณีที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรับส่งเงินของฝ่ายการคลังไม่ดำเนินการตามที่ระเบียบกรุงเทพมหานครดังกล่าวกำหนด โดยปล่อยให้กรรมการรับส่งเงินเพียงคนเดียวดำเนินการถอนเงินจากธนาคารและซื้อเช็คเชียร์เช็ค

^๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้



โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนเงินและไม่ได้ร่วมเดินทางไปส่งเงินให้แก่ส่วนราชการอื่นตามหน้าที่ เป็นเหตุให้กรมการรายได้ดังกล่าวทุจริตเบียดบังนำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว พฤติการณ์ของข้าราชการกรุงเทพมหานครข้างต้นถือเป็นการปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบกรุงเทพมหานครกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การที่ปลัดกรุงเทพมหานครมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการกรุงเทพมหานครข้างต้น ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ๕ ฝ่ายการคลัง สำนักงานเขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการรับส่งเงินของฝ่ายการคลัง โดยผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาง น. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓ และนาย ป. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๓ เบิกเงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระ เพื่อซื้อแคชเชียร์เช็คส่งจ่ายสำนักงานประกันสังคม แต่ผู้ฟ้องคดีปล่อยให้ นาย ป. ดำเนินการแต่ผู้เดียว โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้อง และไม่ร่วมนำส่งแคชเชียร์เช็คเป็นเหตุให้นาย ป. นำเงินจำนวนดังกล่าวซื้อเป็นแคชเชียร์เช็คจำนวนหนึ่งและเบิกเป็นเงินสดจำนวนหนึ่ง แต่มิได้นำแคชเชียร์เช็คและเงินสดดังกล่าวไปให้สำนักงานประกันสังคม เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่กระทำตามหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการรับส่งเงินของฝ่ายการคลัง ในการควบคุมดูแลตรวจสอบการเบิกถอนเงินจากธนาคาร และจ่ายให้แก่สำนักงานประกันสังคมให้ถูกต้องครบถ้วน และเรียกใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานการจ่ายเพื่อส่งประกอบฎีกาเบิกเงิน จึงต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอุตสาหะ ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ปลัดกรุงเทพมหานครจึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร แต่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๗๙ (๑)^๔ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการไปรับหรือส่งเงินที่ธนาคาร หรือ ณ สถานที่รับเงินแห่งอื่นใด รวมตลอดถึงต่างหน่วยงานในสำนักงานเดียวกัน ต้องการให้กรรมการรับส่งเงินแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในจำนวนเงินที่ไปรับหรือนำส่งในขณะที่เงินยังอยู่ในความอารักขา ซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันนี้ย่อมหมายถึงการที่กรรมการแต่ละคนต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนเงินที่ขาดหาย และการรับหรือส่งเงินนี้ กรรมการผู้รับมอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบเงินจะต้องทำบันทึกการรับมอบหรือการส่งมอบกับกรรมการผู้นำส่งหรือผู้รับมอบไว้เป็นหลักฐานด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมกับกรรมการคนอื่นในการดำเนินการถอนเงินและซื้อแคชเชียร์เช็ค ตลอดจนส่งมอบเงินจนกว่าจะเสร็จ และในการดำเนินการดังกล่าวต้องตรวจสอบหลักฐานการรับและจ่ายเงินให้ถูกต้องครบถ้วนจนเสร็จสิ้นด้วย อีกทั้งต้องรายงานการรับและส่งเงินหรือเอกสารการจ่ายเงินให้ผู้บังคับบัญชาทราบทุกครั้งในแต่ละช่วงวัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาจะได้สั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการทำงานตามลำดับถัดไปดำเนินการต่อไป เพื่อมิให้มีการค้างค้ำและแล้วเสร็จในแต่ละวัน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการรับส่งเงินของฝ่ายการคลังตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อมไม่อาจเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ปล่อยปละใ้หนาย บ. ดำเนินการดังกล่าวแต่ผู้เดียว โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนเงินและไม่ได้ร่วมเดินทางไปส่งเงินด้วย จึงไม่ชอบตามข้อ ๗๙ ของระเบียบฉบับเดียวกัน กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง^๕

^๔ ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ. ๒๕๓๐

ข้อ ๗๙ ในการไปรับหรือส่งเงินที่ธนาคาร หรือ ณ สถานที่รับเงินแห่งอื่นใด รวมตลอดถึงต่างหน่วยงานในสำนักงานเดียวกัน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ไปรับหรือส่งเงินแต่ลำพังผู้เดียว ต้องมีกรรมการไปรับหรือส่งเงินร่วมกันรับผิดชอบเป็นกรณีให้ถือปฏิบัติดังนี้

(๑) จำนวนที่ไปรับหรือส่งไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท โดยไม่คิดรวมจำนวนเงินในเช็คขีดคร่อมให้มีกรรมการไปรับหรือส่งรวมกันอย่างน้อยสามคน โดยให้มีข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ ๒ ร่วมไปด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประพฤติเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ



และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การที่ ปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณารายงานผลการสอบสวนแล้วมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามข้อ ๗๙ (๑) ของระเบียบ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงินฯ ไม่ว่าจำนวนเงินในเช็คขีดคร่อมจะมากเพียงใด ก็ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการ รับส่งเงิน และหมายความถึงการรับส่งเงินเฉพาะที่เป็นเงินสดหรือเป็นหนังสือตราสารเงิน เช่น เช็ค ซึ่งไม่รวมถึงเช็คขีดคร่อม เพราะหากรวมถึงจำนวนเงินในเช็คขีดคร่อมด้วยแล้ว ระเบียบดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความที่ว่า โดยไม่คิดรวมจำนวนเงินในเช็คขีดคร่อมไว้ แต่อย่างใด นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวหมายความว่า การรับส่งเงินที่มีเช็คขีดคร่อมรวมอยู่ด้วย ซึ่งหากจำนวนเงินที่รับส่งมีจำนวนไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แล้ว แม้จะนำไปรวมกับเงินตาม ที่ระบุในเช็คขีดคร่อมจนทำให้เงินที่ไปรับส่งมีจำนวนเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ก็จะต้องมีกรรมการ ไปรับหรือส่งร่วมกันอย่างน้อยสามคน ทั้งนี้ เนื่องจากไม่อาจนับรวมเงินตามจำนวนที่ระบุ ในเช็คขีดคร่อมได้ ไม่ว่าจำนวนเงินตามเช็คขีดคร่อมจะมีจำนวนเท่าใดก็ตาม ดังนั้น เมื่อกรณีนี้ เป็นการไปรับเงินโดยการเบิกเงินจากธนาคารจำนวน ๘๒,๓๐๘ บาท ซึ่งเป็นเงินสดเพียงอย่างเดียว จึงต้องด้วยข้อ ๗๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าว

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งถอนเงิน เพื่อซื้อแคชเชียร์เช็คนั้น ธนาคารจะหักเงินจากบัญชีและออกแคชเชียร์เช็คที่เป็นเช็คขีดคร่อม โดยจะไม่ทำการรับจ่ายเป็นเงินสด แต่ในขณะเกิดเหตุไม่มีการทำสัญญากันเป็นหนังสือ ระหว่างสำนักงานเขตธนบุรีกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระ ว่าการถอน

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นที่มีอำนาจเพื่อให้พิจารณาดำเนินการเพื่อลงโทษตามควรแก่กรณี

ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในสถานโทษและอัตราโทษใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.



ให้ถอนเงินเพื่อซื้อแคชเชียร์เช็คเท่านั้นและจะถอนเป็นเงินสดไม่ได้ หากดำเนินการนอกเหนือคำสั่งเจ้าของบัญชีย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า ไม่ว่าสำนักงานเขตธนบุรี กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระ จะทำข้อตกลงดังกล่าวไว้หรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการรับส่งเงินแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่ข้อ ๗๙ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงินฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่อาจอ้างเหตุที่ธนาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าของเงินมาเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบได้ และหากเป็นกรณีที่ธนาคารทำการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าของบัญชีจริง ก็เป็นเรื่องที่สำนักงานเขตธนบุรีในฐานะเจ้าของเงินจะต้องไปดำเนินการให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระ รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้กับสำนักงานเขตธนบุรีต่างหากเป็นอีกกรณีหนึ่ง โดยไม่อาจอ้างกรณีข้างต้นมาเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบได้เช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๐๕/๒๕๕๙)

๒.๑.๓ คำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน

๑) กรณีข้าราชการครูมีพฤติการณ์ให้นักศึกษาจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์เพื่อแลกกับคะแนน แล้วนำเงินรายได้มาเป็นของตนเอง

กรณีที่ข้าราชการครูมีพฤติกรรมให้นักศึกษาจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์เพื่อแลกกับคะแนน แล้วนำรายได้มาเป็นของตนเอง เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน อันทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนข้าราชการครูคนดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๐ ประกอบกับมาตรา ๑๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูสังกัดวิทยาลัยอาชีวศึกษาขอนแก่น ช่วยปฏิบัติราชการที่วิทยาลัยเทคนิคจันทบุรี เมื่อครั้งปฏิบัติราชการที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาขอนแก่นถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมบังคับให้นักศึกษาจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์แล้วนำรายได้เป็นของตนเอง พุดจาไม่สุภาพกับนักศึกษา และดื่มสุราเป็นประจำ เลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ต่อมา ประธานคณะกรรมการสืบสวน



ข้อเท็จจริงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำยอมรับว่าได้ให้นักศึกษาจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์จริง โดยได้ตกลงกับนักศึกษาว่าหากจำหน่ายบัตรไม่หมด จะต้องลดคะแนนในวิชาที่เรียนลง แต่ได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่าพูดจาไม่สุภาพกับนักศึกษาและตีมสุราเป็นประจำ คณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติกรรมดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีถือเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเอง และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วตามมาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นสมควรให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน และให้ติดตามความประพฤติของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณารายงานผลการสืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ส่วนตน อันทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการประพฤติชั่วตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนจำนวน ๑ ขั้น ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ในกรณีเลื่อนขั้นตามปกติ รวมทั้งคืนสิทธิอื่นอันควรได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงตามบันทึกของผู้ฟ้องคดีที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ให้นักศึกษาจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์จริง โดยได้มีการตกลงกับนักศึกษาว่าหากจำหน่ายบัตรหมดจะได้ ๑๐ คะแนน แต่หากจำหน่ายไม่หมด คะแนนจะลดลง ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยคำของนักศึกษาที่ต่างให้ถ้อยคำตรงกันว่าผู้ฟ้องคดีจะให้นักศึกษาจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์ในทุกเดือน หากจำหน่ายไม่หมดจะถูกตัดคะแนนในวิชาเรียน และเนื่องจากนักศึกษาที่เรียนกับผู้ฟ้องคดีมีจำนวนมากและทุกคนจะต้องจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์ จึงทำให้ไม่สามารถจำหน่ายได้หมด นักศึกษาส่วนใหญ่จึงต้องซื้อบัตรไว้เองเพื่อแลกกับคะแนนที่จะได้รับ การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทำให้นักศึกษาได้รับความเดือดร้อน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานมาหักล้างให้มึ้น้ำหนักเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา กรณีจึงรับฟังได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความจริงตามข้อกล่าวหา การที่ผู้ฟ้องคดีให้นักศึกษาที่เรียนกับตน



จำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์เพื่อแลกกับคะแนนดังกล่าว ถือเป็นกรกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมของข้าราชการครู และเป็นกรกระทำที่ไม่รักษาชื่อเสียงของตน รวมทั้งไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ครู อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วตามมาตรา ๙๘^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้นำรายได้จากการจำหน่ายบัตรไปซื้อของใช้ในแผนกที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดก็ตาม แต่ก็เป็นการกระทำกรโดยเป็นการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนตามมาตรา ๙๕^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการเช่นนั้นได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยกรณ์ให้นักศึกษาที่เรียนกับตนจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์เพื่อเก็บคะแนนโดยนำรายได้เป็นของตนเอง เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนอันทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการประพฤติชั่วตามมาตรา ๙๘วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ขั้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๐^{๒๔} ประกอบกับมาตรา ๑๓๔^{๒๕}

^{๒๒-๒๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

มาตรา ๙๘ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๔-๒๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๐๐ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณ์ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณ์กระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณ์กระทำผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในกรณ์ที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณ์ เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ร่วมกับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหก หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๙๘ วรรคห้า ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา



แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น จึงเป็น คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๕/๒๕๕๘)

(๒) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจาก (๑) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสี่ ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงาน การศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และถ้าผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายที่สังกัดแล้วแต่กรณี มีความเห็นขัดแย้งกัน ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่าง ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้นำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.ค.ศ. ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้นำเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ หรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งหรือปฏิบัติไปตามมตินั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจ ตามมาตรา ๕๓ ระดับเหนือขึ้นไป มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๕

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๐ (๔) หรือมาตรา ๑๑๑ และคณะกรรมการ สอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าว มาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนและทำความเข้าใจกับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยถือว่าได้มีการสอบสวนตามหมวดนี้ แล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุ หรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

มาตรา ๑๓๔ ข้าราชการครูหรือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัตินี้มีกรณีกระทำผิดวินัย หรือมีกรณีที่เหมาะสมให้ออกจากราชการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจสั่งลงโทษผู้นั้นหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการครูหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แล้วแต่กรณี ที่ใช้อยู่ขณะนั้น ส่วนการสอบสวนพิจารณา และการดำเนินการเพื่อลงโทษหรือให้ออกจากราชการให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไปแล้วก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังคงสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ก็ให้สอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๒) ในกรณีที่มีการสอบสวนหรือพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการสอบสวนหรือการพิจารณานั้นแล้วแต่กรณี เป็นอันใช้ได้

(๓) กรณีที่ได้มีการรายงานหรือส่งเรื่องหรือส่งสำนวนเสนอให้ อ.ก.ค. กรม ซึ่งทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และ อ.ก.ค. กรม ซึ่งทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเรื่องนั้นยังไม่แล้วเสร็จก็ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

^{๑๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น



๒) กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการเบิกจ่าย
เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งได้รับมอบอำนาจ
จากอธิการบดีให้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งและบริหารวิทยาเขตและศูนย์ให้การศึกษา
ได้ขอรับเงินบริจาคจากบุคคลภายนอกเพื่อนำไปใช้ในการศึกษาและพัฒนาวิทยาเขต
แต่ไม่ได้จัดให้มีการออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐานและไม่ได้นำเงินที่ได้รับบริจาค
ส่งให้แก่มหาวิทยาลัย ทั้งที่เงินบริจาคมดังกล่าวถือเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่กลับนำเงินดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคาร
ในนามของตนเองกับพวก และต่อมาไม่ได้นำเงินบริจาคซึ่งได้ตรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่าย
ของศูนย์ให้การศึกษาคืนในบัญชีเงินบริจาค แต่ได้หักไว้เป็นเงินค่าใช้จ่ายที่ได้ตรงจ่าย
ไปก่อนในลักษณะที่ไม่เข้าช้อยกเว้นที่ระเบียบของทางราชการกำหนดให้มีการหักไว้ได้
พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่ามิได้มีเจตนาทุจริตในการเบิกจ่ายเงิน แต่กระทำไปโดยไม่ถูกต้อง
ตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินของมหาวิทยาลัย อันถือเป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตาม
หน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี
และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดวินัย
อย่างร้ายแรง การที่อธิการบดีมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ๑ ขั้น ตามมติคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จึงชอบ
ด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่ง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ระดับ ๘ สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓)
ได้กระทำผิดวินัยเมื่อครั้งเป็นผู้ช่วยอธิการบดีและเป็นประธานศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี
ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการแทนอธิการบดี
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยในวันงานพิธีเปิดอาคารอำนวยการและ
ศูนย์บริการทางการศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้เชิญชวนให้มีการบริจาคเงินเข้าเป็นกองทุนเพื่อการศึกษา
และการพัฒนาวิทยาเขตสุพรรณบุรี โดยได้ระบุข้อความเชิญชวนร่วมสมทบกองทุนดังกล่าว
แทนการนำกระเช้าดอกไม้หรือของขวัญอื่นใดมาร่วมในพิธีไว้ที่ด้านหลังบัตรเชิญ ปรากฏว่า
มีผู้ร่วมบริจาคเงินเป็นจำนวน ๕๑,๗๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้นำเงินบริจาคมดังกล่าวไปฝาก



กับธนาคารในนามของตนเองกับพวก โดยไม่ได้นำส่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และไม่ได้จัดให้มีการออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินบริจาคดังกล่าวไปทตรงจ่ายเป็นค่าเครื่องนอนของศูนย์ให้การศึกษาข้างต้น และหลังจากเบิกเงินค่าเครื่องนอนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินตามจำนวนที่ขอเบิกไปคืนในบัญชีเงินฝาก แต่ได้หักเงินดังกล่าวไว้เป็นค่าใช้จ่ายที่ได้ทตรงจ่ายไปก่อนในลักษณะที่ไม่เข้าช้อยกเว้นที่ระเบียบกำหนดให้มีการหักไว้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบหาข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ผลการสืบหาข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวนเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เห็นสมควรให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วมีมติเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีมติเห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ชั้น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลดขั้นเงินเดือนดังกล่าวอีกครั้งต่อนายคณบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา แต่ที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ชั้น รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกลดขั้นเงินเดือนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ จัดตั้งศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการ จัดการเรียนการสอนในสาขาและระดับต่าง ๆ ตามหลักสูตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรีจึงเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าคณะและมีหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้

^{๑๗} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

มหาวิทยาลัยอาจให้มีศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๗ เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในมหาวิทยาลัยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งและบริหารวิทยาเขตและศูนย์ให้การศึกษาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกบัตรเชิญบุคคลภายนอกเพื่อเข้าร่วมเป็นเกียรติในพิธีเปิดอาคารอำนวยการและศูนย์บริการการศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี โดยระบุข้อความด้านหลังบัตรเชิญขอเชิญชวนร่วมสมทบกองทุนเพื่อการศึกษาและพัฒนาวิทยาเขตสุพรรณบุรี ย่อมทำให้ผู้เข้าร่วมงานเข้าใจว่าเป็นการเชิญชวนให้บริจาคเงินเข้ากองทุนของศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี การที่ผู้เข้าร่วมในพิธีเปิดอาคารดังกล่าวบริจาคเงินจำนวน ๕๑,๗๐๐ บาท จึงเป็นการบริจาคให้ศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรีเพื่อนำเงินไปใช้ในการศึกษาและพัฒนาวิทยาเขตสุพรรณบุรีต่อไปตามคำเชิญชวนเงินบริจาคข้างต้นจึงเป็นเงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๒)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ประกอบกับข้อ ๔ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของระเบียบสภาพระจําสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำส่งเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบริจาคในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐานและไม่ได้นำเงินจำนวนข้างต้นส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้นำเงินไปฝากไว้กับธนาคารในนามของตนเองกับพวก การที่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำเงินบริจาคตกลงไปทตรงจ่ายเป็นค่าเครื่องนอนของศูนย์ให้การศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี พร้อมกับยื่นหนังสือขอเบิกเงินค่าเครื่องนอนจากเงินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และภายหลังจากได้รับอนุมัติค่าเครื่องนอนจากเงินโครงการข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินตามจำนวนที่ขอเบิกไปคืนในบัญชีเงินบริจาค แต่ได้หักเงินดังกล่าวไว้เป็นเงินค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีได้ทตรงจ่ายไปก่อนในลักษณะที่ไม่เข้าข้อยกเว้นที่ระเบียบกำหนดให้มีการหักไว้ได้ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕^{๒๐} ข้อ ๑๖^{๒๐}

^{๑๙} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๓ นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐-๒๐} ระเบียบสภาพระจําสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑๕ การหักเงินได้ไว้จ่ายเพื่อการใด ๆ ก่อนนำส่งสถาบัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่เงินรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของสถาบัน หน่วยงานหรือโครงการที่สภาพระจําสถาบันเห็นชอบหรือมีระเบียบการรับจ่ายเงินไว้เป็นเฉพาะ ให้หักค่าใช้จ่ายบางส่วนก่อนได้

ข้อ ๑๖ การรับจ่ายเงินรายได้จะต้องมีการออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน แบบของใบเสร็จรับเงินต้องเป็นไปตามที่สภาหรือตามที่ทางราชการกำหนด มีเล่มที่ และเลขที่ใบเสร็จ เรียงลำดับทุกฉบับ และมีทะเบียนการควบคุมใบเสร็จรับเงินของหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบได้

กรณีรับเงินบางประเภทจะใช้เอกสารอื่นที่สถาบันกำหนดแทนใบเสร็จรับเงินตามวรรคหนึ่งได้ แต่ต้องอยู่ในลักษณะที่สามารถตรวจสอบการรับเงินได้



และข้อ ๑๗^{๒๑} ของระเบียบสภาพระจําสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณ และการเงินฯ พุทธการณํของผูํฟ้องคดีถือว่ามีได้มีเจตนาทุจริตในการเบิกจ่ายเงินที่พิพาท แต่กระทำให้ไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินของผูํถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเมื่อ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดอยู่ก่อนวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับ ผูํบังคับบัญชาจึงมีอำนาจสั่งลงโทษได้ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำความผิด ตามมาตรา ๗๓^{๒๒} และมาตรา ๗๕^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการกระทำข้างต้นถือว่าเป็น การกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผูํบังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดชั้นเงินเดือนได้ตามควร แก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดตามมาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติให้นำมาใช้บังคับ กับข้าราชการครูโดยอนุโลม การที่ผูํถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผูํฟ้องคดี ๑ ชั้น ตามมติผูํถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นระดับโทษที่เหมาะสมแก่กรณีความผิดและเป็นคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๑/๒๕๕๙)

^{๒๑} ระเบียบสภาพระจําสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑๗ เงินรายได้ที่หน่วยงานเป็นผู้จัดเก็บในวงเงินไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ให้นำส่งฝ่ายการเงินภายใน ๓ วันทำการ ถ้ามีรายรับเกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ให้นำส่งภายในวันนั้นหรือวันทำการถัดไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๒-๒๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๗๓ ผู้ใดเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และมีตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

มาตรา ๗๕ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัย หรือกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจสั่งลงโทษผู้นั้นหรือสั่งให้ผู้นั้น ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ส่วนการสอบสวน การพิจารณาและการดำเนินการ เพื่อลงโทษหรือให้ออกจากราชการ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) กรณีที่ผูํบังคับบัญชาได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไปแล้วก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่สอบสวนไม่เสร็จก็ให้สอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จ

(๒) ในกรณีที่ได้มีการสอบสวนหรือพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการสอบสวนหรือพิจารณานั้น แล้วแต่กรณี เป็นอันใช้ได้



๒.๒ กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

๒.๒.๑ คำสั่งลงโทษปลดออก

๑) กรณีข้าราชการตำรวจใช้กลอุบายหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่สุจริตและเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้อื่น และนำความรู้ช่องทางของกฎหมายมาใช้โดยมิชอบ

กรณีที่ข้าราชการตำรวจมีพฤติการณ์นำรถยนต์ของคู่สัญญาเช่าซื้อของตนไปใช้เพื่อกู้ยืมเงินจากไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุน แต่ไม่ยอมชำระหนี้เงินกู้ เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้เช่าซื้อต้องถูกยึดไป ถือเป็นการใช้กลอุบายหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่สุจริตและเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้อื่น อีกทั้งยังเป็นการนำความรู้ช่องทางของกฎหมายมาใช้โดยมิชอบ แม้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดอันยอมความได้ แต่เมื่อได้กระทำความผิดโดยอาศัยความเป็นข้าราชการตำรวจเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความไว้วางใจ จึงย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติของข้าราชการตำรวจ และความรู้สึกของสังคมที่มีต่อข้าราชการตำรวจ ทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียง การกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ รวมทั้งการกระทำความผิดตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ถือเป็น การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษปลดข้าราชการตำรวจคนดังกล่าวออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ สถานีตำรวจภูธรกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด ๆ รวมทั้งการกระทำผิดตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร่วมกับพวกซึ่งเป็นพ่อตา แม่ยายและน้องภรรยา ดำเนินกิจการ



ซื้อขายรถยนต์มือสอง โดยเมื่อผู้เสียหายได้ทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์กับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้นำคู่มือจดทะเบียนรถยนต์ไปกู้ยืมเงินจากไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุน อีกทอดหนึ่ง โดยผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ได้ชำระเงินกู้ให้แก่ไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุนดังกล่าว ทำให้เมื่อผู้เสียหายชำระค่างวดครบถ้วน ผู้เสียหายไม่ได้รับสมุดคู่มือจดทะเบียนรถยนต์ และได้รับการผิดผ่อนเรื่อยมา อีกทั้ง รถยนต์ที่ผู้เสียหายเช่าซื้อจากผู้ฟ้องคดีก็ได้ถูกตัวแทนจากไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุนติดตามยึดไป ต่อมา ผู้เสียหายได้เข้าแจ้งความดำเนินคดีอาญา กับผู้ฟ้องคดีกับพวกในข้อหาฉ้อโกง และพนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลแขวง จำนวนทั้งสิ้น ๘ คดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการติดต่อซื้อขาย ตลอดจนการตกลงราคา โดยเป็นเพียงผู้เขียนและตัวแทนเข้าทำสัญญาในฐานะผู้ให้เช่าซื้อ แทนพ่อตาเท่านั้น แต่เมื่อพ่อตาหลบหนี ผู้ฟ้องคดีจึงถูกดำเนินคดีในฐานะผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งในระหว่างการถูกดำเนินคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายทั้งแปดราย และศาลได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีของผู้ฟ้องคดีออกจากสารบบความแล้ว โดยภายหลังจากที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งลงโทษให้ปลดออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับสารภาพในคดีอาญานั้นเป็น ความผิดฐานฉ้อโกงและตกลงชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายจำนวน ๕ คดี และในระหว่างการดำเนิน กระบวนพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหาย เป็นเหตุให้ผู้เสียหาย ถอนคำร้องทุกข์ อีก ๓ คดี ศาลจึงได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีของผู้ฟ้องคดีออกจากสารบบความ ทั้งหมดแล้ว นั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิด ต่อผู้เสียหายจริง ส่วนการกระทำใดจะถือได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น จะต้อง พิจารณาถึงเกียรติของข้าราชการและความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำของข้าราชการผู้นั้น ประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของข้าราชการผู้นั้นว่าได้กระทำการให้ ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียงหรือไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีนำรถยนต์ที่ผู้เสียหาย ได้เช่าซื้อจากผู้ฟ้องคดีไปโอนให้แก่ไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุนอีกทอดหนึ่ง โดยวิธีการนำไปกู้ยืมเงิน จากไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุน แต่ไม่ยอมชำระหนี้เงินกู้ จนเป็นเหตุให้รถยนต์ที่ผู้เสียหายเช่าซื้อ จากผู้ฟ้องคดีถูกตัวแทนจากไฟแนนซ์หรือบริษัทเงินทุนติดตามยึดไป ถือเป็นการใช้กลอุบาย หลอกหลวงผู้เสียหายเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่สุจริตและเกิด



ความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้เสียหาย เป็นการอาศัยความรู้ของทางของกฎหมายโดยมิชอบ ทั้งนี้ แม้การกระทำผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดอันยอมความกันได้ในคดีอาญา แต่เมื่อพิจารณาการกระทำของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดโดยอาศัยความเป็นข้าราชการตำรวจ ทำให้ผู้เสียหายเกิดความไว้วางใจ มีการนัดหมายผู้เสียหายให้มาชำระเงินค่าเช่าซื้อรถยนต์ ที่สถานีตำรวจ และหากผู้เสียหายค้างชำระค่าเช่าซื้อ ผู้ฟ้องคดีจะมีหน้าที่ติดตามทวงถาม ซึ่งการกระทำลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อเกียรติของข้าราชการตำรวจหรือความรู้สึกของสังคมที่มีต่อข้าราชการตำรวจ ทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งมีหน้าที่รักษากฎหมายให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมาก่อการกระทำผิดกฎหมายเสียเอง การกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ รวมทั้งการกระทำผิดตามมาตรา ๗๘^{๒๔} อันเป็นเหตุ

^{๒๔} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๗๘ การกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ การไม่รักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจ และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ
- (๒) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- (๓) ต้องรักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ ผู้น้อย
- (๔) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (๕) ต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว
- (๖) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- (๗) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและร่วมปฏิบัติราชการ
- (๘) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการ หรือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อยโดยห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามกตัญญูหรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการหรือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
- (๙) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เพื่อให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
- (๑๐) ต้องไม่กระทำการอันเป็นเหตุให้แตกความสามัคคีระหว่างข้าราชการตำรวจ
- (๑๑) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
- (๑๒) ต้องไม่ใช้กิริยาจาหาหรือประทุพถิตในลักษณะที่ไม่สมควร



ให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๕) และ (๖)^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ มีระดับการลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากโทษไล่ออกเป็นโทษปลดออก และมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งเป็นการลงโทษในระดับต่ำสุดของการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๗/๒๕๕๘)

๒) กรณีข้าราชการตำรวจเลือกปฏิบัติในการจับกุมและละเว้นไม่เข้าห้ามปรามหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าป้องกันขัดขวางหรือระงับเหตุทำร้ายร่างกายระหว่างผู้ชุมนุม

กรณีข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจากการเข้าควบคุมหรือจับกุมตัวผู้ชุมนุมฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในลักษณะที่มีได้ระมัดระวังในการใช้อำนาจจับกุมโดยสุภาพหรือจับกุมโดยละม่อม เป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

-
- (๑๓) ต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
- (๑๔) ต้องไม่กระทำความผิดประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาเป็นทางให้เสียระเบียบแบบแผนวินัยตำรวจ
- (๑๕) ต้องไม่กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการหรือทำให้เสียระเบียบแบบแผนของตำรวจ
- (๑๖) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- (๑๗) ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
- (๑๘) กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.
- ^{๒๕-๒๖} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
มาตรา ๗๙ การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่การกระทำดังต่อไปนี้
- ฯลฯ
- (๖) กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ รวมทั้งการกระทำผิดตามมาตรา ๗๘ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- ฯลฯ
- มาตรา ๙๐ ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก
- ฯลฯ



ได้รับความเสียหายจากการถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติในการจับกุมและปล่อยให้มีการทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บ เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์และการกระทำทั้งหมด ทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุซึ่งปรากฏตามภาพเคลื่อนไหวจากวีดิทัศน์ที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยอ้างส่งต่อศาลและจากโทรศัพท์มือถือที่มีผู้บันทึกภาพเหตุการณ์ไว้ ปรากฏว่า พยานหลักฐานทั้งสองกลัองดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ได้ชัดเจนว่า ข้าราชการตำรวจรายดังกล่าวได้กระทำการอันเป็นการช่วยเหลืออำนวยความสะดวก หรือขัดขวางไม่ให้ผู้ชุมนุมหลุดจากการถูกคุกคามของผู้ชุมนุมฝ่ายตรงข้าม แต่เมื่อปรากฏต่อมาว่าภายหลังจากการเข้าควบคุมเหตุการณ์ดังกล่าว มีการกระทำความผิดอาญาที่ปรากฏซึ่งหน้า แต่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยข้างต้นกลับละเว้นไม่เข้าห้ามปรามหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าป้องกันขัดขวางหรือระงับเหตุ ทั้งที่บุคคลที่กระทำความผิดไม่ใช่คนหมู่มากที่ไม่อยู่ในวิสัยที่จะป้องกันขัดขวางได้ เป็นเหตุให้มีภาพการกระทำหวั่นเหี้ยวผู้อื่นให้เสื่อมเสียเสรีภาพแพร่ออกไปสู่สาธารณชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธา ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ที่ข้าราชการตำรวจดังกล่าวจึงถือเป็นความผิดวินัย แต่เมื่อคำนึงถึง สภาวะเหตุการณ์ในขณะนั้นที่มีประชาชนสองฝ่ายต่างเผชิญหน้ากันอยู่หลายจุด และมีแนวโน้มที่จะปะทะกันได้ทุกเมื่อ จึงเป็นการยากที่ข้าราชการตำรวจข้างต้น จะควบคุมดูแลเหตุการณ์ได้อย่างเช่นกรณีปกติ การกระทำดังกล่าวของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยได้ภายใต้กรอบและกฎเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนดตามความร้ายแรงแห่งกรณี อันได้แก่ การสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง หรือตัดเงินเดือน การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งลงโทษ ปลดข้าราชการตำรวจดังกล่าวออกจากราชการอันเป็นโทษที่แตกต่างไปจากที่กฎหมาย กำหนด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งรองผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๖ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกรณีทำการควบคุมหรือจับกุม นาย ว. ผู้ตะโกนต่อต้านพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นเหตุให้นาย ว. ถูกทำร้ายร่างกาย ที่บริเวณหน้าศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์พลาซ่า เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ร้องสอด)



จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งผลการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยคำสั่งดังกล่าวได้ระบุว่ากรณีเกิดเหตุการณ์ไม่สงบหรือไม่เรียบร้อยให้พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิดทุกราย แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเลือกปฏิบัติในการเข้าจับกุมและควบคุมตัวนาย ว. โดยใช้กำลังผลักดันเพื่อดันตัวนาย ว. ให้เดินออกจากจุดที่ยืนอยู่ เป็นเหตุให้นาย ว. ถูกกลุ่มบุคคลทำร้ายร่างกาย โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าห้ามปรามหรือทำการช่วยเหลือ ทั้งที่ตนเองมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย อีกทั้งได้ควบคุมตัวนาย ว. ไปที่สถานีตำรวจนครบาลปทุมวันและเป็นผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนาย ว. พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นการเข้าไปห้ามปรามเพื่อแยกกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งสองฝ่ายออกจากกันหรือเข้าไปช่วยเหลือนาย ว. ให้ออกจากบริเวณดังกล่าวไปอยู่ในที่ปลอดภัย แต่เป็นการเข้าจับกุมและควบคุมตัวในลักษณะที่มีได้ระมัดระวังในการใช้อำนาจจับกุมโดยสุภาพหรือจับกุมโดยละม่อม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ อำนาจการจับกุม ข้อ ๑๔ และบทที่ ๔ วิธีการจับ ข้อ ๓๕ อันเป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายจากการถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติไม่มีความเสมอภาคและปล่อยให้มีการทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บ การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๒) (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้เสนอกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการพิจารณาสั่งลงโทษเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการพิจารณาสั่งลงโทษพิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้ง

ขอให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตำรวจดั้งเดิม และคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีการกระทำตามที่ถูกชี้มูลหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากพฤติการณ์และการกระทำทั้งหมดทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุ มิใช่พิจารณาแต่เฉพาะเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนหน้าเกิดเหตุในคดีนี้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เดินทางไปเป็นประธานเปิดงานที่ห้างสรรพสินค้า พารากอน ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ได้มีเหตุกระทบกระทั่งกันระหว่างกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มต่อต้าน ดังนั้น เมื่อพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีกำหนดการจะเดินทางไปเป็นประธานเปิดงาน ณ อุทยานการเรียนรู้ที่ศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์พลาซ่า ในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ อีกผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๖ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่จึงได้ประชุมตำรวจในสังกัดเพื่อป้องกันเหตุดังกล่าว โดยมีผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นรับราชการตำแหน่งรองผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ๖ และผู้กำกับการสืบสวนนครบาล ๖ เข้าร่วมด้วย ต่อมาในวันเกิดเหตุ หลังจากที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เดินทางกลับแล้วปรากฏว่ามีประชาชนฝ่ายที่สนับสนุนร้องตะโกนว่า “ทักษิณ ล้อๆ” ส่วนฝ่ายที่ต่อต้าน คือ นาย ว. และนาย ถ. ก็ตะโกนว่า “ทักษิณออกไป” ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยกำลังตำรวจอีก ๓ นาย จึงได้เดินมายังบริเวณที่ฝ่ายต่อต้านยืนตะโกนอยู่ ขณะนั้นนาย ว. ยืนอยู่ที่โต๊ะประชาสัมพันธ์ โดยหันลำตัวด้านซ้ายให้โต๊ะ ส่วนนาย ถ. ยืนอยู่ด้านหน้านาย ว. แต่เฉียงไปทางซ้ายเล็กน้อย ต่อมา ได้มีนาย ส. และนาย ช. ได้เคลื่อนตัวเข้าหานาย ว. และนาย ถ. โดยนาย ส. ใช้มือข้างซ้ายจับต้นแขนขวาของนาย ว. ส่วนนาย จ. ผู้สนับสนุนพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อีกคนหนึ่งได้ใช้มือซ้ายซ้อนจับข้อมือซ้ายของนาย ว. และพยายามดึงตัวนาย ว. ออกจากจุดที่ยืนอยู่ แต่นาย ว. ขัดขืนและพยายามเบี่ยงตัวถอยหลัง ทำให้นาย ว. เสียหลักเซไปด้านหลัง ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีได้เดินอ้อมหลังนาย จ. และนาย ส. มายืนอยู่ด้านหลังนาย ว. ซึ่งภาพจากวิดีโอที่ผู้ฟ้องคดีอ้างส่งต่อศาลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้มือซ้ายประคองไปที่หลังของนาย ว. แต่นาย จ. โถมเข้าประชิดตัวและเข้าล็อกคอกนาย ว. เพื่อจะดึงตัวออกมา แต่นาย ว. ได้ขัดขืนดิ้นหลุดจากการถูกล็อกคอ ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าไปแทรกโดยใช้มือซ้ายจับที่ไหล่ขวาของนาย ว. ส่วนมือขวาซึ่งถือวิทยุสื่อสารและที่แขนซ้ายของนาย จ. พร้อมพูดขึ้นว่า “อย่า อย่า” และได้ใช้มือแตะไปที่หลังนาย ว. แล้วถอยห่างออกมา นอกจากนี้ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุดังกล่าวนี้ มีผู้ใช้โทรศัพท์มือถือถ่ายภาพเคลื่อนไหวไว้ ซึ่งปรากฏตามภาพว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้มือซ้ายผลักที่หลังนาย ว. ไปทางโต๊ะประชาสัมพันธ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภาพเคลื่อนไหวทั้งสองกล้องแล้ว เห็นว่า แม้ภาพทั้งสองกล้องจะถ่ายเหตุการณ์จากทางด้านหลังของผู้ฟ้องคดี แต่มุมกล้องของผู้ใช้โทรศัพท์มือถือถ่ายภาพเคลื่อนไหวจะถ่ายภาพในลักษณะ



ที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ในขณะที่มุกกล้องที่ผู้ฟ้องคดีอ้างส่งจะเป็นการถ่ายภาพจากด้านหลังของผู้ฟ้องคดีและในระยะใกล้ ภาพที่ปรากฏจึงอาจแตกต่างกัน กรณีจึงยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะบ่งชี้ให้ชัดเจนได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการอันเป็นการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้นาย จ. เข้าล็อกคอนาย ว. หรือขัดขวางไม่ให้ นาย ว. หลุดจากการถูกคุกคามของนาย จ. กับพวก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปแทรกและถอยห่างออกมาแล้ว นาย จ. ก็ยังได้โถมเข้าประชิดตัวและใช้มือล็อกไปที่คอนาย ว. และจับเหวี่ยงไปข้างหน้าในลักษณะใช้กำลังประทุษร้าย หน่วงเหนี่ยว ขัดขวาง ทำให้ผู้อื่นเสื่อมเสียเสรีภาพ จนนาย ว. ต้องจำยอมให้นาย จ. ควบคุมตัวออกไปจากบริเวณที่เกิดเหตุ และถูกทำร้ายร่างกายเป็นช่วงๆ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาที่ปรากฏซึ่งหน้า แต่ผู้ฟ้องคดีกลับละเว้นไม่เข้าห้ามปรามหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าป้องกันขัดขวางหรือระงับเหตุ ทั้งที่บุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวมีเพียง ๒ ถึง ๓ คน ไม่ใช่คนหมู่มากที่ไม่อยู่ในวิสัยของผู้ฟ้องคดีที่จะป้องกันขัดขวางได้ เหตุการณ์ดังกล่าวมีสื่อมวลชนติดตามทำข่าวจนทำให้เกิดภาพกระทำหน่วงเหนี่ยวผู้อื่นให้เสื่อมเสียเสรีภาพแพร่ออกไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นความผิดวินัย อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงสภาวะเหตุการณ์ในขณะนั้นมีประชาชนสองฝ่ายต่างเผชิญหน้ากันอยู่หลายจุดและมีแนวโน้มที่จะปะทะกันได้ทุกเมื่อ จึงเป็นการยากที่ผู้ฟ้องคดีจะควบคุมดูแลเหตุการณ์ได้อย่างเช่นกรณีปกติ การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๗๘ (๑๓) และ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ เท่านั้น ซึ่งมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้ภายใต้กรอบและกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามความร้ายแรงแห่งกรณีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี

^{๒๗} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๘๙ ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษทัณฑ์กรรม



ออกจากราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตว่า ไม่ตัดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ตามฐานความผิด และอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดให้ถูกต้อง รวมทั้งคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๑/๒๕๕๙)

๒.๒.๒ คำสั่งลงโทษไล่ออก

๑) กรณีข้าราชการตำรวจรถไฟมีอาการเมาสุรา ทำร้ายร่างกาย และเอาเงินของผู้โดยสารไป

กรณีที่ข้าราชการตำรวจรถไฟซึ่งมีอาการเมินเมาสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ได้เข้าไปทำร้ายร่างกายและจับตัวผู้โดยสารใส่กุญแจมือ อีกทั้ง ได้เอาเงินของผู้โดยสารไป พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและกดขี่ข่มเหงรังแกประชาชน อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ออกข้าราชการตำรวจคนดังกล่าวออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ แผนก ๒ กองกำกับการ ๑ กองตำรวจรถไฟ ได้ถูกนาย ส. ร้องเรียนต่อนายสถานีรถไฟลำพูนว่า ขณะผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ควบคุมขบวนรถไฟเร็วที่ ๑๐๓ เส้นทางระหว่างสถานีรถไฟกรุงเทพถึงสถานีรถไฟเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาการเมินเมาสุราได้ขอทำการตรวจค้นตัวนาย ส. ผู้โดยสารที่ขึ้นมาจากสถานีรถไฟลพบุรีเพื่อไปลงที่สถานีรถไฟลำพูน เพื่อขออุบัตริประจำตัวประชาชน แต่เนื่องจากนาย ส. มีแต่ใบขับขี่จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ จึงได้ดึงตัวนาย ส. ให้ลุกจากเก้าอี้แล้วสวมใส่กุญแจมือและใช้มือตบไปที่บริเวณท้อง ๑ ครั้ง ทั้งยังได้ล้วงเอาเงินจากกระเป๋ากางเกงไปจำนวน ๓,๐๐๐ บาท นายสถานีรถไฟลำพูนจึงได้แจ้งเรื่องดังกล่าวต่อผู้กำกับการ ๑ กองตำรวจรถไฟ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งให้สืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งผลการสืบสวนเห็นว่าคดีมีมูล ผู้บังคับการตำรวจรถไฟจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา จึงเสนอให้ยุติเรื่อง แต่ผู้บังคับการตำรวจรถไฟพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำร้ายร่างกายและใส่กุญแจมือ อีกทั้งเอาเงินจากนาย ส. ไปจริง ถือเป็นผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเห็นควรไล่ออกจากราชการ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี



กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามความเห็นของผู้บังคับการตำรวจรถไฟ จึงมีมติเห็นควรไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติยกอุทธรณ์ และมีหนังสือรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาสั่งการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้ง ให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อภายหลังจากที่นาย ส. ได้ทำบันทึกร้องเรียนต่อนายสถานีรถไฟ ลำพูนว่า ผู้ฟ้องคดีทำร้ายร่างกายนาย ส. และจับใส่กุญแจมือแล้วเอาเงินสดไปจำนวน ๓,๐๐๐ บาท นายสถานีรถไฟลำพูนจึงได้โทรศัพท์แจ้งต่อผู้กำกับการ ๑ กองตำรวจรถไฟ ซึ่งผู้กำกับการ ๑ กองตำรวจรถไฟได้ทำบันทึกรับแจ้งเหตุว่า ขณะที่นาย ส. ซึ่งเป็นผู้โดยสารมากับขบวนรถไฟ รถเร็วกรุงเทพ-เชียงใหม่ นั่งสูบบุหรี่ที่หัวโบกี้ผู้โดยสาร ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นตำรวจรถไฟมีอาการ มีนเมาสุราเดินเข้ามาแจ้งต่อนาย ส. ว่าได้ทำผิดกฎหมายและใช้มือต่ออยู่ที่หน้าท้องนาย ส. ๑ ครั้ง จากนั้นได้ค้นตัวนาย ส. แล้วหยิบเงินออกไปจากกระเป๋านาย ส. จำนวน ๓,๐๐๐ บาท โดยขณะเกิดเหตุมีพนักงานห้ามล้อเห็นเหตุการณ์เข้ามาห้าม ผู้ฟ้องคดีจึงได้เดินจากไป ต่อมา ผู้กำกับการ ๑ กองตำรวจรถไฟได้ทำบันทึกถึงพันตำรวจโท ช. ให้สืบสวนข้อเท็จจริงกรณี ดังกล่าว โดยผลการสืบสวนปรากฏว่า พนักงานห้ามล้อเห็นผู้ฟ้องคดีมีลักษณะมีนเมาและ เห็นนาย ส. ถูกจับใส่กุญแจมือ ส่วนนายสถานีรถไฟลำพูนได้รับแจ้งเหตุการณ์จากนาย ส. ผู้เสียหายในทันทีซึ่งใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การที่พนักงานห้ามล้อและนายสถานี รถไฟลำพูนได้มาให้ถ้อยคำดังกล่าว พยานทั้งสองปากเป็นบุคคลภายนอก ไม่ได้มีส่วนได้เสียกับ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงมีน้ำหนักรับฟังได้ อีกทั้ง เหตุการณ์ดังกล่าวยังเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องต้องกันที่จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกร้องเรียนจริง แม้ต่อนาย ส. จะให้การว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีนเมาสุราและไม่ได้เอาเงินของนาย ส. ไป แต่กลับปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยบิดา มารดา พี่สาว และเพื่อนของผู้ฟ้องคดีได้ไปพบนาย ส. ที่บ้านหลังเกิดเหตุ โดยได้นำดอกไม้รูปเทียนมาขอขมาที่ได้ล่วงเกินและมอบเงินค่าทำขวัญ จำนวน ๕,๐๐๐ บาท กรณีจึงเป็นการสนับสนุนพฤติการณ์การกระทำความผิดดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ประกอบกับเมื่อการสืบสวนข้อเท็จจริงของพันตำรวจโท ช. ไม่ปรากฏว่ามีเจตนาถ่วงถ่วงผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เอาสำนวน การสืบสวนข้อเท็จจริงของพันตำรวจโท ช. มาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีแต่เพียง



อย่างเดี่ยว พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและกดขี่ข่มเหง รังแกประชาชน อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม^{๒๙} และมาตรา ๘๔ วรรคสอง^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีสามารถสั่งลงโทษปลดหรือไล่ออกผู้ฟ้องคดีจากราชการได้ ตามมาตรา ๑๐๔^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๙ วรรคแปด^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไข

^{๒๙-๓๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๒

ฯลฯ

ฯลฯ

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๔

ฯลฯ

ฯลฯ

การดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๑๐๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ ภายใต้บังคับวรรคสอง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๑๑ ลงมาถึงระดับ ๘ และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ขึ้นไป หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคห้า ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว แล้วแต่กรณี ส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(๒) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา ๕๒ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ภายใต้บังคับ (๑)

(๓) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ (๕) ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม หรือตามมาตรา ๑๐๒ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕๒ ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม หรือตามมาตรา ๑๐๒

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรา ๑๐๔ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

^{๓๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หมายถึงการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งใช้อยู่ แต่การส่งกรณีไล่ออก หรือปลดออก หรือให้ออก หรือพักราชการแก่พลตำรวจหรือนายสิบตำรวจ



เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๘๔๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลทำให้การพิจารณาวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓/๒๕๕๘)

๒) กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจัดทำรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลและค่าการศึกษาบุตรไม่ตรงตามความเป็นจริง

กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่ง ศึกษานิเทศก์และบัญชี ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและเบิกจ่าย เงินค่ารักษาพยาบาลและเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และผู้รับบำนาญของโรงเรียนมัธยมศึกษา จัดทำรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงิน ข้างต้นลงในระบบไอทีของธนาคารไม่ตรงตามความเป็นจริง โดยได้แก้ไขชื่อผู้มีสิทธิรับเงินและไอทีเงินฝากของตนเองและเครือญาติ ถือเป็นกรอาชญากรรม อำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น อันเป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ และจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแม้จะได้มีการนำเงินดังกล่าวมาชดเชยคืน เต็มจำนวนแล้ว ก็ไม่ทำให้การกระทำข้างต้นไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด คำสั่งของศึกษาธิการจังหวัดที่ลงโทษไล่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังกล่าวออกจากราชการ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีนครินทร์ เขต ๓ พบว่า เอกสารการขอเบิกเงินบางรายการและ บันทึกรายการทางการเงินในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ไม่ถูกต้อง ประกอบกับไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลและไม่พบทะเบียนคุมทรัพย์สิน หน่วยงานตรวจสอบภายในจึงได้รายงานผลการตรวจสอบให้ศึกษาธิการจังหวัดศรีนครินทร์

ซึ่งมิใช่ระหว่างประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือเสมียนพนักงาน ให้อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายจากอธิบดีกรมตำรวจตั้งแต่ชั้นผู้บัญชาการตำรวจ หรือเทียบเท่าขึ้นไป สั่งได้ตามเหตุที่ระบุในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน

ฯลฯ

ฯลฯ



(ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุรินทร์ เขต ๓ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต ๓ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทราบ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ผลการตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีในขณะดำรงตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและค่าการศึกษาบุตรของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และผู้รับบำนาญของโรงเรียนในอำเภอสังขะ อำเภอบัวเขต อำเภอกาบเชิง อำเภอพนมดงรัก ตามคำสั่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต ๓ ได้ดำเนินการโอนเงินที่ได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายผ่านระบบของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บางส่วนเข้าบัญชีของผู้ฟ้องคดีและเครือญาติ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔๙,๔๘๓ บาท แต่ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชดใช้คืนให้แก่ทางราชการแล้ว คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบและเสนอความเห็น ว่า ผู้ฟ้องคดี น่าจะเป็นผู้กระทำความผิดโดยอาศัยหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันส่งไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และมีพฤติการณ์จงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และหน่วยงานการศึกษา กรณีจึงมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องรวม ๑๖ รายการ คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ซื่อสัตย์สุจริต และอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ และจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการและหน่วยงานทางการศึกษา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้นำเงินมาชดใช้คืนแก่ทางราชการแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุให้ได้รับการบรรเทาโทษ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นฟ้องด้วย จึงเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต ๓ พิจารณา ซึ่งต่อมาก็ได้มีมติให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้ว ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนมติ



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งให้คืนสิทธิอันพึงมีพึงได้จากทางราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้คำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต ๓ ที่ ๕๔๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ และคำสั่งที่ ๕๒๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๑ เรื่อง มอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น จะมีได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เก็บรักษาบัตรกำหนดสิทธิการใช้ (Smart Card) รหัสผ่าน (Password) รหัสผู้ใช้งาน (User Name) ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าว ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล และเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรของข้าราชการและลูกจ้างประจำ ผู้รับบำนาญ โรงเรียนในอำเภอสังขะ อำเภอบัวเชด อำเภอกาบเชิง อำเภอพนมดงรัก โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการวางฎีกาเบิกในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) อีกทั้งตามรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ประกอบกับบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาตามแบบ สว.๔ และคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล และค่าการศึกษาบุตร โดยมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารให้เป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมาย และผ่านความเห็นชอบของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และเมื่อกรมบัญชีกลางโอนเงินเข้าธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จัดทำรายชื่อตามรายละเอียดผู้มีสิทธิขอเบิกลงในระบบ KTB เพื่อให้ธนาคารโอนเงินให้กับผู้มีสิทธิต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินไม่ตรงตามความเป็นจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าทำการโอนเงินเข้าบัญชีของผู้ฟ้องคดีเอง จำนวน ๑ ครั้ง โอนเข้าบัญชีคู่สมรสจำนวน ๗ ครั้ง และโอนเข้าบัญชีของหลานผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗ ครั้ง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔๙,๔๘๓ บาท โดยเกิดจากความสมัครใจของผู้ขอเบิก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้สำรองจ่ายเงินให้ก่อน ซึ่งต่อมาเมื่อถูกตรวจพบ ผู้ฟ้องคดีก็ได้นำเงินจำนวนดังกล่าว มาชดใช้คืนให้แก่ทางราชการแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการวางฎีกาในระบบ GFMS และโอนเงินในระบบ (KTB) ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แต่ได้แก้ไขชื่อผู้มีสิทธิรับเงินสวัสดิการที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และโอนเข้าบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีและเครือญาติ เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้ผู้ฟ้องคดีจะนำเงินมาชดใช้คืนเต็มจำนวนแล้ว ก็ไม่ทำให้การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ



ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาจากเอกสารในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย คำอุทธรณ์และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ฟ้องคดีประกอบกันแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงาน การศึกษา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและเป็นการกระทำการอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง การที่ผู้บังคับบัญชาไม่คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เหมาะสมกับกรณีความผิดแล้ว จึงมีมติในการประชุมให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๓/๒๕๕๙)

๓) กรณีข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในทางลับเพื่อติดตาม จับกุมผู้ค้ายาเสพติด ถูกจับกุมในข้อหา มีพฤติการณ์เสพและครอบครองยาเสพติด (ยาบ้า) โดยผิดกฎหมาย

แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังเป็นที่ยุติว่าข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษ ไล่ออกจากราชการได้เสพและมียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในความครอบครอง จริงก็ตาม แต่เมื่อสาเหตุที่ข้าราชการตำรวจดังกล่าวได้กระทำการข้างต้นลงไปเนื่องจาก ได้รับมอบหมายให้เป็นชุดปฏิบัติการข่าว ประจำศูนย์ต่อต้านเพื่อเอาชนะยาเสพติด ของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนและจังหวัด โดยมีหน้าที่ติดตามพฤติกรรม ของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นไป ในทางลับ ต้องปิดบังอำพรางฐานะของตน และกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้เข้าถึงและจับกุม กลุ่มเป้าหมายให้ได้ ประกอบกับมีพยานหลักฐานยืนยันได้ว่าผู้บังคับบัญชา ได้มอบหมายให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นไปทำการล่อซื้อยาบ้าจากกลุ่มเป้าหมาย ในพื้นที่นั้นจริง จึงเชื่อได้ว่าข้าราชการตำรวจดังกล่าวได้กระทำการตามหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมาย โดยได้ยาบ้ามาจากการล่อซื้อจากกลุ่มเป้าหมาย เพียงแต่ยังไม่ถึงขั้น การนำไปที่ตั้งหน่วยเพื่อดำเนินการลงประจำวันและบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชา ตามลำดับ เพราะถูกตรวจค้นและจับกุมเสียก่อน แม้ว่าจะมีพยานบุคคลรวมทั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวอ้างว่าข้าราชการตำรวจดังกล่าวมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับ



ยาเสพติดจริงก็ตาม แต่พยานดังกล่าวก็เป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ทราบมาก่อนว่าข้าราชการตำรวจดังกล่าวเป็นเจ้าของหน้าที่ตำรวจซึ่งอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แฝงตัวเข้าไปเพื่อติดตามจับกุมผู้ค้ายาเสพติด คำให้การของพยานดังกล่าวจึงไม่มีน้ำหนักแน่นแฟ้นเพียงพอที่จะรับฟังได้ อีกทั้ง ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษมิได้อยู่ในสังกัดสถานีตำรวจภูธรที่ทำการจับกุม การที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ดำเนินการแจ้งให้สถานีตำรวจภูธรดังกล่าวทราบก่อน ถือเป็นข้อบกพร่องของหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษมีพฤติการณ์เสพและครอบครองยาเสพติด (ยาบ้า) โดยผิดกฎหมายตามที่ถูกกล่าวหา อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชัวย่างร้ายแรง การที่กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจดังกล่าวออกจากราชการ และการที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์โดยอาศัยเหตุผลอย่างเดียวกัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ แต่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอพังโคน และสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร สกักจับและตรวจค้น พบยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอพังโคนจึงได้มีหนังสือถึงอัยการจังหวัดสกลนครส่งสำนวนคดีที่เห็นควรสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดี และต่อมาพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอพังโคนได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปควบคุมเพื่อตรวจพิสูจน์การเสพหรือติดยาเสพติด ซึ่งหลังจากนั้นคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจังหวัดสกลนครได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสพยาเสพติดประเภทเมทแอมเฟตามีนเนื่องจากเกี่ยวข้อมาเป็นระยะเวลาานาน แต่ไม่ได้เสพติดต่อกันและเสพในปริมาณไม่มากนักควรให้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจนครบถ้วนตามที่กำหนดในแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่พอใจแล้ว คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจังหวัดสกลนครได้มีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น อัยการจังหวัดสกลนครได้มีหนังสือถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอพังโคนแจ้งเรื่องการยุติการดำเนินคดีผู้ฟ้องคดี เพราะมีกฎหมายยกเว้นโทษตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด



พ.ศ. ๒๕๔๕ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยต้องหาคดีอาญาข้อหาเมียเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมายและเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นชุดปฏิบัติการข่าวประจำศูนย์ต่อต้านเพื่อเอาชนะยาเสพติดของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ และของจังหวัดสกลนคร มีหน้าที่ติดตามพฤติการณ์ของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้เข้าถึงและจับกุมกลุ่มเป้าหมายให้ได้ และเชื่อว่าในวันที่ถูกจับกุม ผู้ฟ้องคดีได้ย่ำบ่ามาจากการล่อซื้อจากกลุ่มเป้าหมายจริง เพียงแต่นำไปที่ตั้งหน่วยเพื่อดำเนินการลงประจำวันและบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นไม่ถึง เพราะถูกตรวจค้นและจับกุมเสียก่อน นอกจากนี้ ผลทางคดีอาญา พนักงานอัยการจังหวัดสกลนครได้มีคำสั่งยุติการดำเนินคดี จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหาและไม่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนแต่อย่างใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ล่อซื้อยาบ้าได้แล้วในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดิน จะต้องนำไปลงประจำวันเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันไว้ว่าวันเวลานี้ ได้มีการล่อซื้อยาบ้าจากกลุ่มเป้าหมายจำนวนเท่าใด รายละเอียดเป็นอย่างไรไว้เป็นหลักฐานก่อนที่จะนำกลับไปที่ตั้ง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงผิดวินัยกรณีมีความเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามมาตรา ๗๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นควรลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดี ๓๐ วัน ตามมาตรา ๘๙ ประกอบมาตรา ๘๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการพิจารณากลับการพิจารณาสั่งลงโทษของกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค ๒ ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นควรให้ยุติเรื่อง ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค ๒ จึงมีคำสั่งให้ยุติเรื่องทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และได้รายงานผลการสอบสวนผู้ฟ้องคดีให้ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา แต่ต่อมากคณะกรรมการพิจารณากลับการพิจารณาสั่งลงโทษของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีเสพและมีไว้ในครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) จริง การมีคำสั่งให้ยุติเรื่องยังไม่ถูกต้อง เห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔



ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมีคำสั่งให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ตามตำแหน่งหน้าที่เดิม รวมทั้งขอให้หน่วยงานต้นสังกัดจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนหรือสวัสดิการหรือค่าเสียหายอื่นใดที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอยู่ก่อน ตั้งแต่วันถูกไล่ออกจนกว่าจะได้รับ การบรรจุเข้ารับราชการคืนตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจะพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๗๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ จะต้องพิจารณาถึง เกียรติของข้าราชการและความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำของข้าราชการผู้นั้น ประกอบกับ เจตนาในการกระทำโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของข้าราชการผู้นั้นว่าได้กระทำการอันทำให้ ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียงหรือไม่ด้วย เมื่อคดีนี้ในชั้นการพิจารณาคดี ของศาลปกครองชั้นต้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่ามีได้เสพหรือครอบครองยาเสพติดตามที่ ถูกกล่าวหา แต่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือรายงานตัวต่อคดีอาญา ต่อผู้บังคับบัญชา ยอมรับว่า ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีได้รับโทรศัพท์จากสายลับแจ้งว่า นาย ส. นัดให้ไปดูยาบ้าที่บ้านหนองท่อม ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ผู้ฟ้องคดีจึงได้เดินทางไปพร้อมกับสายลับอีกคนหนึ่งโดยรถยนต์ส่วนตัว ซึ่งก่อนเดินทาง ได้รายงานให้หัวหน้าชุดปฏิบัติการข่าว ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กองกำกับการ ตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ ผู้บังคับบัญชาทราบแล้ว พร้อมดำเนินการเบิกเงินเพื่อนำไป ล่อซื้อจำนวน ๖๐๐ บาท โดยระหว่างทางได้แวะรับสายลับอีกคนหนึ่งร่วมเดินทางไปด้วยเพื่อไปพบ กับนาย ส. เป้าหมาย จากนั้นได้มีการตกลงเจรจากับเป้าหมายเพื่อส่งมอบยาบ้าจำนวน ๑๐๐ เม็ด โดยในเบื้องต้น เป้าหมายได้ตกลงจำหน่ายยาบ้าจำนวน ๒ เม็ด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไป ทดลองดูก่อนว่าเป็นของดีหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธโดยบอกไปว่าจะขอเข้าไปเสพกับเพื่อนที่บ้าน แต่เป้าหมายมีท่าทีไม่พอใจและกล่าวหาผู้ฟ้องคดีกับพวกว่าเป็นสายของตำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำ ยาบ้าจำนวน ๑ เม็ด มาหักแบ่งครึ่งแล้วเสพต่อหน้าเป้าหมาย เมื่อเป้าหมายได้เห็นจึงมีท่าที พอใจ จากนั้นผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงได้เดินทางกลับมายังที่ตั้งเพื่อนำยาบ้าจำนวน ๑ เม็ดครึ่ง มาเก็บรักษาไว้และลงบันทึกเป็นหลักฐาน แต่ต่อมาได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธร อำเภอพังโคนและสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดินจับกุมตรวจค้นเสียก่อน เมื่อพิจารณา จากคำกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับหลักฐานรายงานบันทึกประจำวันของ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ ระบุว่า ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดี และสายลับไปทำการติดต่อล่อซื้อยาเสพติด (ยาบ้า) จากกลุ่มเป้าหมาย ในพื้นที่บ้านหนองท่อม ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร โดยระบุหมายเลขธนบัตรที่นำไปใช้ ในการติดต่อล่อซื้อ พร้อมทั้งระบุยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดี



เป็นข้าราชการตำรวจ สังกัดกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ โดยได้รับมอบหมายให้เป็นชุดปฏิบัติการข่าวประจำศูนย์ต่อต้านเพื่อเอาชนะยาเสพติดของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ และของจังหวัดสกลนคร มีหน้าที่ติดตามพฤติกรรมของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ขณะเกิดเหตุ ได้ดำเนินการแฝงตัวเข้าไปเจรจาติดต่อซื้อขายยาเสพติดกับเป้าหมายในพื้นที่ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร โดยมีบันทึกประจำวันและคำให้การของผู้บังคับบัญชาให้การรับรองการปฏิบัติการดังกล่าว ในวันที่เกิดเหตุ ได้ทำการซื้อขายยาบ้าจำนวน ๒ เม็ด จากเป้าหมาย จากนั้นได้หักแบ่งยาบ้าจำนวนครึ่งเม็ดเพื่อเสพต่อหน้าเป้าหมายเพื่อมิให้เป้าหมายเกิดข้อพิรุณสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีจึงฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเสพและมีไว้ในครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) จริงตามที่ถูกกล่าวหา

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การเสพและมีไว้ในครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (เมทแอมเฟตามีน) ของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวเป็นไปโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ยาเสพติดถือเป็นภัยต่อสังคมและเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจซึ่งมีหน้าที่ป้องกันปราบปรามการกระทำผิดต่อกฎหมาย ต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดหรือสิ่งผิดกฎหมายใด ๆ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่าได้เสพและมียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) จำนวน ๑ เม็ดครึ่ง ไว้ในความครอบครองก็ตาม แต่สาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการดังกล่าวเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นชุดปฏิบัติการข่าว ประจำศูนย์ต่อต้านเพื่อเอาชนะยาเสพติดของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ และของจังหวัดสกลนคร ซึ่งมีหน้าที่ติดตามพฤติกรรมของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นไปในทางลับ ต้องปิดบังอำพรางฐานะของตน และกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้เข้าถึงและจับกุมกลุ่มเป้าหมายให้ได้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีแล้วเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยในวันที่เกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีได้ยาบ้ามาจากการล่อซื้อจากกลุ่มเป้าหมายจริง เพียงแต่ยังดำเนินการไปไม่ถึงขั้นการนำไปที่ตั้งหน่วยเพื่อดำเนินการลงประจำวันและบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพราะถูกตรวจค้นและจับกุมเสียก่อน การที่ผู้ฟ้องคดีเสพและมียาเสพติดให้โทษ (ยาบ้า) ในความครอบครองดังกล่าว จึงมิได้มีพฤติการณ์อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตแต่ประการใด แม้ว่าจะมีพยานซึ่งกล่าวอ้างว่าเป็นเพื่อนบ้านติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเปิดเป็นบ่อนไก่ชนให้การว่าพบเห็นกลุ่มวัยรุ่นนมาั่วสุมเสพยาเสพติดในบริเวณดังกล่าวเป็นประจำ และต่อมาได้ทราบว่า จะมีการนำยาบ้ามาพักไว้ในบ่อนไก่ชนของผู้ฟ้องคดี จึงได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ แต่ผู้ฟ้องคดี



ได้จากบริเวณดังกล่าวไปก่อน จึงไม่สามารถจับกุมได้ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดิน ให้การว่า ได้ทราบพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีว่าเกี่ยวข้องกับ ยาเสพติด โดยได้นำยาเสพติด (ยาบ้า) มาจำหน่ายให้กับลูกค้าในเขตอำเภอสว่างแดนดิน เป็นประจำ จนกระทั่งมีการจับกุมผู้ฟ้องคดี โดยในการจับกุมได้รับแจ้งว่าจะมีผู้นำยาเสพติด มาจำหน่ายโดยใช้พาหนะตรงกับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี จึงได้จับกุมผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า พยาน ดังกล่าวเป็นบุคคลภายนอก ไม่ทราบมาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แฝงตัวเข้าไปเพื่อติดตามจับกุมผู้ค้ายาเสพติด คำให้การของพยานดังกล่าว จึงไม่มีน้ำหนักแน่นแฟ้นเพียงพอที่จะหักล้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีได้ และการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการแฝงตัวเข้าไปในกลุ่มผู้กระทำผิด เพื่อให้เข้าถึงการกระทำ ผิดกฎหมาย เมื่อพบเห็นการกระทำผิด จึงได้แสดงตัวเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจับกุม ผู้กระทำผิด ถือเป็นกรกระทำโดยปกติทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับ มอบหมายให้ปฏิบัติการแฝงตัวเข้าไปในพื้นที่อำเภอสว่างแดนดินต่อเนื่องเป็นระยะเวลาานาน ปรากฏตามคำสั่งมอบหมายให้เป็นชุดปฏิบัติการข่าวประจำศูนย์ต่อต้านเพื่อเอาชนะยาเสพติด ของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ และของจังหวัดสกลนคร ซึ่งปรากฏในสำนวน การสอบสวนทางวินัย ทั้งยังปรากฏผลการจับกุมผู้กระทำผิดในพื้นที่ดังกล่าวหลายครั้ง แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่าได้รายงานสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดิน ให้ทราบแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งสังกัดกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๒๓ มิได้อยู่ในสังกัดสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดิน ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ดำเนินการแจ้งให้ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างแดนดินทราบ จึงถือเป็นข้อบกพร่องของหน่วยงานภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เสพและครอบครองทำการ เสพยาเสพติด (ยาบ้า) โดยผิดกฎหมายตามที่ถูกกล่าวหา และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะได้ กำหนดแนวทางการพิจารณาและมาตรฐานการลงโทษทางวินัยในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๘/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ ข้อ ๑๖.๑.๑ ว่า เกี่ยวกับการเสพหรือติดยาเสพติด กรณีผู้บังคับบัญชาสืบสวนพบหรือตรวจพบว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติด หรือ ถูกจับกุมตามข้อกล่าวหาดังกล่าว ให้ได้รับโทษไล่ออกก็ตาม แต่กรณีของผู้ฟ้องคดี เชื่อได้ว่าการเสพและมียาเสพติด (ยาบ้า) ในความครอบครอง เป็นไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคนละกรณีกับแนวทางการลงโทษดังกล่าว จึงไม่อาจนำมาใช้เปรียบเทียบกับพฤติการณ์ และการกระทำของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดี ยังไม่อาจฟังได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิด



วินัยอย่างร้ายแรง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุผลอย่างเดียวกัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ที่ ๗๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งและวันที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่ควรสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการแล้วเป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๙)

๓. คำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน

กรณีข้าราชการตำรวจใช้โอกาสในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น เรียกรับเงิน และใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อข่มขู่ว่าจะจับกุมบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ข้าราชการตำรวจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายมีพฤติการณ์ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาและกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากการใช้โอกาสในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการเรียกรับเงิน และใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อข่มขู่ว่าจะจับกุมบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นกรณีเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติการณ์อันไม่น่าไว้วางใจ หากให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป อาจมีผลต่องานในหน้าที่และความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนได้ ซึ่งเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้พักราชการกับผู้บังคับบัญชาได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งพักราชการข้าราชการตำรวจคนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย



สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ (ป้องกันและปราบปราม) สถานีตำรวจนครบาล พลับพลาไชย ๑ ได้ถูกนางสาว น. ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี ในข้อหาข่มขืนกระทำชำเรา ข่มขู่ว่าจะจับและเรียกรับเงินโดยมิชอบ ซึ่งพนักงานสอบสวน ได้สอบสวนและส่งสำนวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ต่อมา ผู้บังคับการ กองกำกับการ ตำรวจนครบาล ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จากกรณีที่ถูกกล่าวหาดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองโดยมิชอบ เพื่อกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และเป็น เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และได้มีคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีเพื่อรอฟัง ผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ขอให้ระงับ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งที่พักราชการผู้ฟ้องคดี ต่อมา สถานีตำรวจพลับพลาไชย ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยสรุปว่า การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่สั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข่มขืนกระทำชำเรา เป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองโดยมิชอบ เพื่อกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา และกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน โดยปรากฏพยานหลักฐานบันทึก การแจ้งความร้องทุกข์ คำให้การต่อพนักงานสอบสวน และคำเบิกความต่อศาลกรณีสืบพยาน ไว้ก่อน จึงเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่มีมูลเพียงพอในการดำเนินคดีอาญาและแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งพักราชการได้ หากเข้าเกณฑ์ ตามที่กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อจากข้ออ้างของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ปรากฏว่า ได้มีการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ การสั่งพักราชการจึงต้องพิจารณาว่าเป็นการถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรม อันไม่น่าไว้วางใจหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์และการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด



กฎหมาย พุทธการณที่ถูกล่าหาเป็นความผิดทางอาญาและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากการใช้โอกาสและอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการข่มขืนกระทำชำเรา และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติหรือพฤติการณอันไม่น่าไว้วางใจ หากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป ก็จะมีผลต่องานในหน้าที่และความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน อันเป็นกรณีกับผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๓ (๑)^{๓๓} ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าได้มีการถอนคำร้องทุกข์เนื่องจากนางสาว น. ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายแล้วก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังคงอยู่ การถอนคำร้องทุกข์จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ไม่อาจมีคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๖/๒๕๕๘)

๔. คำสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^{๓๒} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๙๕ ข้าราชการตำรวจผู้ใดมีกรณีถูกล่าหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ หรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดไม่ถึงกับถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่นก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๓} กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๓ เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดมีกรณีถูกล่าหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ หรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. แล้วแต่กรณี จะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญาในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติการณอันไม่น่าไว้วางใจ และผู้ที่ถูกฟ้องนั้นพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก่ต่างให้ และผู้มีอำนาจดังกล่าวพิจารณาเห็นว่า ถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ



คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ
ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

๑.๑ ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

๑.๑.๑ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน

สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในราชการส่วนกลาง ข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้จากรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกัน

สภาพภาพของความเป็นข้าราชการย่อมมีความต่อเนื่องกันไปในในการโอนย้าย ไม่ว่าจะเป็นการโอนย้ายจากราชการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนมารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมีความต่อเนื่องกัน และย่อมถือว่าท้องที่ที่เริ่มรับราชการส่วนท้องถิ่นเป็นท้องที่ที่รับราชการเป็นครั้งแรก เมื่อข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่มีเหตุต้องห้ามไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการผู้นั้นจึงมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ คำสั่งไม่อนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล สังกัดสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายไปรับราชการเป็นพนักงานเทศบาล สังกัดเทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมือง

เชียงราย จังหวัดเชียงราย ในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีได้กู้ยืมเงินเพื่อนำมาปลูกสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัย ในเขตตำบลป่าอ้อดอนชัย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย และได้ใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากเทศบาลนครเชียงราย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต ๒ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย โดยได้รายงานตัวเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงขอใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ที่ผู้ฟ้องคดีได้กู้เพื่อปลูกสร้างบ้านพักอาศัยดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) หรือเรื่องสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ข้าราชการ” หมายความว่าข้าราชการใน ๘ ประเภท ซึ่งไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีโอนจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต ๒ ในท้องที่อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย จึงเป็นการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก และถือว่าท้องที่อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย เป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ตามแนวทางหนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๒๕๒๑๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์พร้อมทั้งเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร และได้โอนย้ายไปเป็นพนักงานเทศบาล สังกัดเทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย



จังหวัดเชียงราย อันเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระเงินกู้ที่ผู้ฟ้องคดีได้กู้เพื่อนำมาปลูกสร้างบ้านเป็นที่อยู่อาศัยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต ๒ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นส่วนราชการส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และเป็นราชการส่วนกลางตามมาตรา ๗ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) สุขาภิบาล
- (๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๐ การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (๔) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (๖) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ส่วนราชการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ฯลฯ

ฯลฯ



และบุคลากรทางการศึกษาฯ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่าข้าราชการ ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๕๘ วรรคสาม^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมาบรรจุเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้สถานภาพของความเป็นข้าราชการมีความต่อเนื่องกันไปในการโอนย้าย ไม่ว่าจะเป็นการโอนย้ายจากราชการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องถือว่าการโอนย้ายของผู้ฟ้องคดีจากราชการส่วนท้องถิ่นมาปฏิบัติราชการที่ราชการส่วนกลางมีความต่อเนื่องกัน ซึ่งสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการในราชการส่วนกลาง ข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค หรือข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่น เพียงแต่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ได้รับการแบ่งมอบภารกิจบางประการจากรัฐบาลกลางให้ดำเนินกิจการแทนรัฐในพื้นที่ที่กำหนดและให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีงบประมาณบางส่วนเป็นของตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณด้วยตนเอง จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแยกออกไปต่างหากเป็นการเฉพาะ แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ข้าราชการของรัฐเช่นเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการหรือพนักงาน

^๔ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรา ๕๘ ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ



ส่วนท้องถิ่น แต่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการในราชการส่วนกลางหรือในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้จากรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกัน เพียงแต่สิทธิและเงื่อนไขดังกล่าวได้กำหนดให้แยกส่วนจากกันเพื่อความสะดวกในการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรเป็นสำคัญ แต่ก็ยังคงมีเจตนารมณ์ในการจัดสวัสดิการพื้นฐานของรัฐในการดูแลช่วยเหลือบุคลากรของรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกันของทุกส่วนราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร กรณีจึงถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และไม่ปรากฏเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓)^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๘^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตาม

^{๖-๗} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

มาตรา ๑๘ ข้าราชการซึ่งได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๗ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้

คำพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติต่อสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๙/๒๕๕๙)

๑.๑.๒ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณีข้าราชการได้รับคำสั่งไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านกรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกตามข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งในวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ เมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกก่อนวันที่ระเบียบดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการครั้งแรกในตำแหน่งช่างโยธา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำนางแก้ว ตำบลลำนางแก้ว อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา และได้โอนย้ายไปองค์การบริหารส่วนตำบลพระพุทธร อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา หลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อปลาทอง (ปัจจุบันคือ เทศบาลตำบลบ่อปลาทอง) อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัยในเขตตำบลเมืองปัก อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับค่าเช่าบ้าน ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และนายกเทศมนตรีตำบลบ่อปลาทอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน (เช่าซื้อ) ได้ตามสิทธิตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป และเทศบาลตำบลบ่อปลาทองได้หารือกรณีการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านจากนายอำเภอปักธงชัย และได้รับแจ้งว่าจังหวัดนครราชสีมาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้าน (เช่าซื้อ) จากทางราชการได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้จะต้องมีคำสั่งโอนย้ายหลังจากวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ ให้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่มี



การเบิกค่าเช่าบ้านไปแล้วจำนวน ๑๗,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้คืนเงินค่าเช่าบ้านให้เทศบาลตำบลบ่อปลาทองแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านให้คืนเงินจำนวน ๑๗,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งช่างโยธา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลลานางแก้ว อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามคำนิยามในข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และโดยที่ข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเมื่อได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตั้งแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ดังนั้นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ในวันที่ระเบียบข้างต้นมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครั้งแรกที่องค์การบริหารส่วนตำบลลานางแก้ว อันเป็นท้องที่อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา และได้โอนย้ายไป

^๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘
ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๕ สิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ ให้เริ่มมีสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเมื่อได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตั้งแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๘๕ ง หน้า ๑ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑



ดำรงตำแหน่งในท้องที่อำเภออื่นจนกระทั่งได้อินย้ายมาที่เทศบาลตำบลปลาทอง อำเภอ ปักธงชัย เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำ สำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกก่อนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิ ได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าว

สำหรับหลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย นั้น ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ ต่อบุคคลที่มีความเหมือนกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างเดียวกัน และปฏิบัติ ต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะ ของแต่ละคน เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งก็คือ ระยะเวลาที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับ เข้ารับราชการใหม่ ซึ่งกำหนดไว้ว่าหากข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งในวันที่ระเบียบ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ก็มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านทุกคน ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ได้รับคำสั่งก่อนวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดให้สิทธิไว้ และไม่เข้าเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาตามที่ระเบียบ กำหนดจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านนั้น เป็นกรณีข้อเท็จจริงแตกต่างกันในสาระสำคัญ มิใช่เป็นการใช้ระเบียบที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งระงับสิทธิ การเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๑/๒๕๕๙)

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับ บุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม



๑.๒ การเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน

๑.๒.๑ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน กรณีบ้านที่เช่าซื้อตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่

การกำหนดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ นั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ต้องการจะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และเป็นกรณีที่ทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นอย่างมีกำหนดเวลาตามระยะเวลาของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ดังนั้น กรณีข้าราชการผู้ใดที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน แม้เป็นบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่ แต่หากการเดินทางไปทำงานที่สำนักงานนั้นไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งไม่ปรากฏเหตุประการอื่นอันจะทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้หรือชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

จังหวัดนนทบุรีเป็นท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานในเขตกรุงเทพมหานครตามบัญชีรายชื่อท้องที่ใกล้เคียงกรณีกรุงเทพมหานครกับจังหวัดใกล้เคียงท้ายระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อการเดินทางไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งไม่ปรากฏเหตุอันจะทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านด้วยเงื่อนไขประการอื่น ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปประจำยังสำนักงานในท้องที่กรุงเทพมหานครจึงมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่จังหวัดนนทบุรีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นับแต่วันที่ได้เข้าพักอาศัยอยู่จริง คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในท้องที่ตำบลหินตั้ง อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดนครนายก ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาปฏิบัติราชการที่มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้เข้าบ้านในเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในเขตตำบลวัดชลอ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี เพื่ออยู่อาศัยเป็นของตนเอง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาทำเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้าน แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาแล้วไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะเป็นการนำบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ในพื้นที่นอกที่ตั้งของสถานที่ปฏิบัติงาน (นอกกรุงเทพมหานคร) มาเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหารือเรื่องไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี อยู่นอกท้องที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการประจำ จึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้อำนวยการกลุ่มงานวินัยและนิติการมีหนังสือเสนอความเห็นตามที่กรมบัญชีกลางตอบข้อหารือต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบจึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตามฟ้อง และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีรับราชการต่อเนื่องมาโดยตลอด เมื่อได้โอนมาสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีในท้องที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นคนละท้องที่กับจังหวัดนครนายกอันเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก และเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนนทบุรีมาเบิกค่าเช่าบ้าน โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ เนื่องจากสถานที่ตั้งบ้านที่เช่าซื้อดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน นั้น บทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการฯ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่ง



ให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิจะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากต้องการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ดังนั้น ถ้าหากข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ได้รับความเดือดร้อนต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในต่างท้องที่ดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ แม้ว่าบ้านที่ได้เช่าและใช้พักอาศัยเพื่อเดินทางไปปฏิบัติราชการจะตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ก็ตาม และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระในท้องที่ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่าซื้อหรือบ้านที่ผ่อนชำระเงินกู้ ให้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งการกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๗ เป็นการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ โดยขยายรวมไปถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ทำให้ข้าราชการที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน สามารถเบิกเงินค่าเช่าบ้านเพื่อนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวบางส่วนได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นอย่างมีกำหนดเวลาตามระยะเวลาของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ประกอบกับกรณีที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่และได้เช่าบ้านของบุคคลอื่นเพื่อพักอาศัยอยู่จริงในต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ยังมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านสำหรับบ้านเช่าที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่ดังกล่าวตลอดมาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ได้การตีความคำว่าท้องที่ตามมาตรา ๔^{๑๑} ประกอบมาตรา ๑๗^{๑๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน

^{๑๑-๑๒} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ข้าราชการฯ ของผู้ถูกฟ้องคดียอมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้าราชการผู้ใดมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่ และการเดินทางไปทำงานที่สำนักงานซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปประจำไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้หรือชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ในทำนองเดียวกันกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับบ้านเช่าที่อยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนนทบุรี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยจังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกเฉียงเหนือจึงเป็นท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีตามบัญชีรายชื่อท้องที่ใกล้เคียงกรณีกรุงเทพมหานครกับจังหวัดใกล้เคียงทำระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และการเดินทางไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ แต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ นับแต่วันที่ได้เข้าพักอาศัยอยู่จริงตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๑) ตนเอง หรือคู่สมรส ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่นั้น จะเบิกจ่ายได้เฉพาะบ้านหลังแรกนั้น เว้นแต่บ้านหลังที่เคยใช้สิทธิถูกทำลายหรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติจนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ได้

(๒) หากเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านร่วมกับบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่คู่สมรสและมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับบุคคลอื่นในบ้านนั้น จะเบิกจ่ายค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ได้ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์สำหรับบ้านหลังดังกล่าว

(๓) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับสถาบันการเงินและสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๔) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่ที่เคยใช้สิทธินั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว หรือขณะที่ย้ายมารับราชการในท้องที่นั้นบ้านที่เคยใช้สิทธิได้ออนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว

(๕) หากเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านสูงกว่าราคาบ้าน ให้นำค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ โดยให้คำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านโดยอนุโลม



พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามฟ้อง โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการตามผลแห่งคำพิพากษาว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามสิทธิ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘๗/๒๕๕๙)

๒. คำรักษาพยาบาล

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๓. บำเหน็จบำนาญ

๓.๑ สิทธิในการขอรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยมีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญาก่อนออกจากราชการแต่กรณียังไม่ถึงที่สุด

กรณีที่ข้าราชการผู้เกษียณอายุราชการถูกฟ้องเป็นคดีอาญาก่อนเกษียณอายุและคดียังไม่ถึงที่สุด จึงทำให้ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าข้าราชการผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหรือไม่ การที่กรมบัญชีกลางอนุมัติสั่งจ่ายบำนาญโดยมีเงื่อนไขให้มีการค้ำประกันการขอรับบำนาญด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดในขณะนั้น คำสั่งของกรมบัญชีกลางจึงชอบด้วยกฎหมาย แม้ภายหลังกระทรวงการคลังได้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับบำเหน็จบำนาญในกรณีดังกล่าวโดยยกเว้นให้ไม่ต้องทำประกันในการขอรับบำเหน็จบำนาญไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดแล้ว ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้นกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ หลังจากนั้น กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ อนุมัติสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะรับบำนาญไปก่อนก็ขอให้มีการค้ำประกันการขอรับบำนาญดังกล่าวด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างต้องหาคดีอาญา และการพิจารณาคดียังไม่ถึงที่สุด ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๔ ลงวันที่ ๑๑

มกราคม ๒๕๕๒ ส่วนบำเหน็จดำรงชีพไม่อนุมัติให้จ่าย ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่อนุมัติ สั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขและงดจ่ายบำเหน็จดำรงชีพให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ต่อมา กระทรวงการคลังได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ เรื่อง การรับบำเหน็จบำนาญ ของข้าราชการซึ่งมีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัยแล้วออกจากราชการโดยกรณียังไม่ถึงที่สุด ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๒ และได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการขอรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการหรือลูกจ้างประจำซึ่งมีกรณี หรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำ ความผิดอาญาโดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุดชั้นใหม่ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ ๐๔๐๖.๕/ว ๑๒๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้เฉพาะข้าราชการและลูกจ้างประจำซึ่งมีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่าทำความผิดอาญา อันมิใช่ความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ หรือมีกรณีถูกชี้มูลความผิด ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าการด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว หรือมีกรณีที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ตามกฎหมายเฉพาะอื่นใด และออกจากราชการ โดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด ทำประกันในการขอรับบำเหน็จบำนาญด้วยบุคคล หรือทรัพย์สินไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบของข้าราชการ ประเภทนั้น ๆ หรือระเบียบลูกจ้างประจำมีได้บัญญัติหรือกำหนดให้ผู้มีอำนาจสามารถ ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำดังกล่าวต่อไปได้ภายหลังจากที่ผู้นั้น ออกจากราชการไปแล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการ โดยก่อนเกษียณอายุราชการได้ถูกฟ้อง เป็นคดีอาญาในข้อหาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและคดียังไม่ถึงที่สุด ทำให้ยังไม่ เป็นที่แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามนัยมาตรา ๘ (๑)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๑๓} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๘ บุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) ข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการ อัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งถูกไล่ออกจากราชการเพราะมีความผิด



บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และมาตรา ๖๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เมื่อกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ออกหลักเกณฑ์และวิธีการให้มีการเบิกจ่ายบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการที่ประสบปัญหาดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดี โดยอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญไปก่อนได้ แต่จะต้องทำสัญญาไว้กับส่วนราชการต้นสังกัด กรณีผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปทั้งหมดแก่ส่วนราชการต้นสังกัด โดยในการทำสัญญาดังกล่าวกำหนดให้มีการทำสัญญาค้ำประกันโดยบุคคลหรือโดยทรัพย์สินไว้ด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ สั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องนำบุคคลหรือทรัพย์สินมาค้ำประกันการรับบำนาญดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนเงินบำเหน็จดำรงชีพนั้น กฎกระทรวงกำหนดอัตราและวิธีการรับบำเหน็จดำรงชีพ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๓^{๑๖} กำหนดให้จ่ายได้เมื่อคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องนั้นถึงที่สุดแล้วเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งดยจ่ายบำเหน็จดำรงชีพตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงกำหนดอัตราและวิธีการรับบำเหน็จดำรงชีพ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นแล้ว เมื่อภายหลังกระทรวงการคลังได้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับบำเหน็จบำนาญในกรณีของผู้ฟ้องคดีโดยยกเว้นให้ไม่จำเป็นต้องทำประกันในการขอรับบำเหน็จบำนาญด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ยกเลิกคำสั่งตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวก็ไม่ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

^{๑๔} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖๘ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

^{๑๕} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๑ ๒๒๒ ๒๒๒

การขอให้สั่งจ่ายและการสั่งจ่ายบำเหน็จหรือบำนาญ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๖} กฎกระทรวงกำหนดอัตราและวิธีการรับบำเหน็จดำรงชีพ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๓ ในกรณีที่ผู้รับบำนาญหรือสมาชิกซึ่งออกจากราชการมีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำความผิดวินัยหรืออาญา ก่อนออกจากราชการ จะขอรับบำเหน็จดำรงชีพได้เมื่อกรณีหรือคดีถึงที่สุดและมีสิทธิได้รับบำนาญ โดยให้ขอรับตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๒

ซึ่งออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้นกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๓๖/๒๕๕๙)

๓.๒ การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญปกติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ กรณีเทศบาลไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการเนื่องจากมีงบประมาณไม่เพียงพอนั้น เมื่อสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้อนุมัติให้โอนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้แก่เทศบาลเพื่อจ่ายให้แก่พนักงานเทศบาลผู้รับบำนาญแล้ว เทศบาลจำต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินแก่ข้าราชการผู้มีสิทธิตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งการโอนเงิน การไม่ดำเนินการเบิกจ่ายดังกล่าวให้แก่ข้าราชการจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีสิทธิรับบำนาญ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลซึ่งออกจากราชการด้วยเหตุสูงอายุ และมีสิทธิได้รับเงินบำนาญปกติเป็นเงินเดือนละ ๑๔,๖๖๔.๘๐ บาท เงินเพิ่มจากบำนาญร้อยละ ๒๕ เดือนละ ๓,๖๖๖.๒๐ บาท รวมเป็นเงินบำนาญเดือนละ ๑๘,๓๓๑ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป เทศบาลตำบลดอนโมง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิสำหรับเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพียงสองเดือนแล้วไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ เป็นเงินจำนวน ๗๓,๓๒๔ บาท ผู้ฟ้องคดีได้โทรศัพท์ติดตามทวงถามแล้วได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีว่างงบประมาณมีไม่เพียงพอจ่าย และอยู่ระหว่างขอรับเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แจ้งไปยังสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น รายงานขออนุมัติโอนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเงิน ๓๖๙,๑๕๑.๖๐ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อจ่ายเป็นเงินบำนาญให้แก่พนักงานเทศบาลผู้รับบำนาญตลอดปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และเงินบำเหน็จดำรงชีพ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ



ขอเปลี่ยนแปลงสถานที่รับบำนาญถึงผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งขอเปลี่ยนแปลงสถานที่รับเงินบำนาญปกติ จากเทศบาลตำบลดอนโมงเปลี่ยนแปลงเป็นรับเงินบำนาญที่เทศบาลนครขอนแก่น อันเป็นภูมิลำเนาปัจจุบันของผู้ฟ้องคดี แต่ได้รับแจ้งว่าไม่อนุมัติ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งอนุมัติการโอนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อจ่ายเป็นเงินบำนาญปกติแก่ผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ดำเนินการเบิกจ่าย เงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๗ (จังหวัดขอนแก่น) แจ้งผลการตรวจสอบงบการเงินของผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินที่ได้จ่ายขาดเงินสะสมประจำปี ๒๕๕๒ เพื่อจ่ายเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งคืนคลังเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินที่ได้เบิกจ่ายไปแล้วคืนคลังเทศบาล แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย และผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เบิกจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งยังไม่ดำเนินการส่งเรื่องขอเปลี่ยนแปลงสถานที่รับเงินบำนาญตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินบำนาญปกติ นับตั้งแต่วันที่ เดือน ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ รวม ๔ เดือน เป็นเงินจำนวน ๗๓,๓๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป และจ่ายเงินบำนาญปกติ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเรื่องขอเปลี่ยนแปลงสถานที่รับเงินบำนาญไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้ราชการส่วนท้องถิ่นหักเงินจากประมาณการรายรับในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสมทบเข้าเป็นกองทุนในอัตราที่กำหนด โดยกฎกระทรวงไม่เกินร้อยละสาม และตั้งประเภทเงินนี้ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ การเบิกจ่ายเงินแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิ จะได้รับเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญ



ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗^{๑๗} ข้อ ๘^{๑๘} และข้อ ๒๙ วรรคสามและวรรคสี่^{๑๙} การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามีภาระต้องใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดยังผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีงบประมาณไม่เพียงพอในการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างงวดเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้โอนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มาเพิ่มให้ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๖๙,๒๕๑.๖๐ บาท (ตามที่จ่ายจริง) โดยแบ่งจ่ายเป็นรายเดือน เดือนแรก (เดือนมีนาคม ๒๕๕๖) เป็นเงิน ๑๒๔,๐๒๐.๘๐ บาท โดยโอนเงินในระบบออนไลน์เพื่อนำเข้าฝากที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้ง

^{๑๗-๑๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๗ เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นได้หักไว้จากเงินงบประมาณทั่วไปตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ให้ตั้งจ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในรายจ่ายงบกลางประเภทรายจ่ายตามข้อผูกพันหรือหมวดรายจ่ายอื่น แล้วแต่กรณีโดยให้เรียกชื่อว่า “เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และให้ตั้งจ่ายเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นที่มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

ข้อ ๘ เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้หักและตั้งจ่ายไว้ตามข้อ ๗ เมื่อได้หักไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีสิทธิจะได้รับตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ และเงินเพิ่มบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามความในหมวด ๗ แห่งระเบียบนี้แล้ว ส่วนที่เหลือเท่าใด ให้หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จัดการเบิกถอนนำส่งสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยเช็คหรือตราพดด้ชัตคร่อมในนามกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณและให้ระบุไว้โดยชัดเจนว่าเป็นเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นใด เป็นเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ไต่ งบประมาณตั้งจ่ายเท่าใด หักจ่ายเป็นบำเหน็จหรือบำนาญรายใด แต่ละรายเป็นเงินเท่าใด รวมเงินหักจ่ายบำเหน็จบำนาญเท่าใด แล้วรายงานให้จังหวัดทราบทุกครั้งที่มีการนำส่งเงินด้วย

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นใดมีเงินงบประมาณสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่พอจ่ายตลอดปีหรือมีรายจ่ายเกิดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ส่งเงินไปสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รายงานจังหวัดเพื่อแจ้งไปยังสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พิจารณาเสนอคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นสั่งจ่ายเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพิ่มเติมให้ต่อไป และในกรณีที่วงเงินที่ได้หักไว้จ่ายตามความในวรรคหนึ่งเหลือจ่ายเมื่อวันสิ้นปีเป็นจำนวนเท่าใดให้นำส่งสำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น แล้วรายงานจังหวัดทราบอีกส่วนหนึ่งต่างหากเช่นเดียวกัน

ข้อ ๒๙ ๗๗ ๗๗

การจ่ายบำนาญประจำเดือน ให้จ่ายในวันทำการก่อนวันทำการสุดท้ายของเดือนสองวันทำการ สำหรับกรณีที่ต้องเบิกเงินจากธนาคาร หรือผู้มีสิทธิรับบำนาญได้รับบำนาญทางธนาคาร ให้จ่ายในวันทำการก่อนวันทำการสุดท้ายของธนาคารในเดือนนั้นสองวันทำการ แต่ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดวันจ่ายเป็นอย่างอื่นก็ได้

บำนาญที่ค้างเบิกหรือที่ผู้รับตายหรือหมดสิทธิลงในระหว่างเดือนให้เริ่มจ่ายได้ทันที



ในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ส่วนที่เหลือ จำนวน ๒๔๕,๒๓๐.๘๐ บาท สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะโอนให้เป็นรายเดือน เดือนละ ๔๐,๘๗๑.๘๐ บาท ตั้งแต่เดือนเมษายนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๖ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตลอดปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้วผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติประจำเดือนที่ค้างจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับงวดเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ได้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งโอนเงินดังกล่าว และชอบที่จะดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติประจำเดือน สำหรับงวดเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันทำการก่อนวันทำการสุดท้ายของเดือนสองวันทำการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีคิดเป็นเงินค่าเสียหายจำนวน ๗๓,๓๒๔ บาท กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินค่าเสียหายจำนวน ๗๓,๓๒๔ บาท ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๒๑} และมาตรา ๒๐๖^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องว่าขอให้จ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป จึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ อันเป็นวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จตามที่ขอ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยของต้นเงินบำนาญปกติงวดเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ เป็นเงินจำนวน ๗๓,๓๒๔ บาท ในอัตรา ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ อันเป็นวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๘/๒๕๕๙)

๒๐-๒๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๖ ในกรณีหนึ่งอันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



๓.๓ การจ่ายเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

(๑) การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรณีข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก ยื่นเอกสารไม่ครบถ้วน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มีอำนาจตามมาตรา ๖๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการบริหารเงินของสมาชิกที่ยังไม่ขอรับคืน หรือที่ยังไม่ได้ขอโอนเงินไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงาน หรือชราภาพ เมื่อสมาชิกไม่ได้ขอให้โอนเงินไปยังกองทุนอื่น ๆ แต่เป็นกรณีที่สมาชิกยื่นคำขอโดยที่เอกสารหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ถูกต้อง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องนำเงินของสมาชิกผู้นั้นไปบริหารต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกดังกล่าวแจ้งความประสงค์ให้บริหารเงินแต่อย่างใด ดังนั้น การจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิกตามยอด ณ วันที่ได้รับเอกสารครบถ้วนสมบูรณ์จึงเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) โดยที่ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับเงินจากกองทุนผ่านส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้นำส่งแบบคำขอรับเงินจากกองทุน พร้อมเอกสารต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีต่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเอกสารในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการขอรับเงินของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่าสำเนาสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีไม่มีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในการรับรองความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอเอกสารสำเนาสมุดบัญชีธนาคารเฉพาะหน้าที่แสดงเลขที่บัญชีพร้อมเจ้าของบัญชีรับรองสำเนาถูกต้องจากวิทยาลัยเทคนิคอุดรธานีส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดี ต่อมาส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวมาให้ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเอกสารหลักฐานครบถ้วนเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากตามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้เป็นจำนวนเงิน ๗๙๓,๙๖๔.๕๑ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินคืนตามยอด ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดี



พ้นสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ภาระการรับผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์ย่อมไม่มีและผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินที่ได้รับตามสิทธิ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ไปหาประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องกันเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ คิดเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเพิ่มอีกจำนวน ๔๗,๘๔๙.๕๔ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินของผู้ฟ้องคดีไปหาผลประโยชน์ในระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แล้วปรากฏว่ามีผลติดลบ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นเงินจำนวน ๘๔๑,๘๑๔.๐๕ บาท (มีหน่วยลงทุน ๕๘,๘๘๔.๒๐๒๓ หน่วย x มูลค่าต่อหน่วย ๑๔.๒๙๓๗) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเป็นเงิน ๔๗,๘๔๙.๕๔ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติมาตรา ๖๗^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ในการตรวจสอบสิทธิเบื้องต้นเกี่ยวกับการขอรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุนว่าเป็นผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญหรือไม่ หรือเป็นผู้อยู่ในระหว่างสอบสวนทางวินัยหรือไม่ พร้อมทั้งต้องแนบสำเนาคำสั่ง หรือประกาศของราชการและเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นประกอบแบบคำขอรับเงินจากกองทุน และส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิรับเงินจากกองทุนหรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิรับเงินจากกองทุนและปรากฏหลักฐานถูกต้องครบถ้วน ให้กองทุนจ่ายเงินภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจากส่วนราชการเจ้าสังกัด ส่วนราชการเจ้าสังกัดจึงไม่ได้เป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้มีบทบัญญัติในมาตราใดที่มอบอำนาจให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ยื่นคำขอเป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการขอรับเงินของผู้ฟ้องคดีแล้ว

^{๒๓} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖๗ เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับเงินตามมาตรา ๔๕ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดที่ได้รับคำขอนั้นตรวจสอบสิทธิในการได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวของผู้ยื่นคำขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จและแจ้งให้กองทุนทราบภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ ได้รับคำขอรับเงินดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่มีเหตุอันสมควร

การจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ผู้มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้กองทุนจ่ายภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจากส่วนราชการเจ้าสังกัด และได้ปรากฏหลักฐานถูกต้องครบถ้วน



พบว่าสำเนาสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีไม่มีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในการรับรองความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากเอกสารในการขอรับเงินจากกองทุนยังไม่ครบถ้วน จึงมีหนังสือขอให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดีส่งสำเนาสมุดบัญชีเงินฝากที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อ ๖ (๒) ของประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์การขอรับและการตรวจสอบสิทธิในการได้รับเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การตรวจสอบสิทธิในการได้รับเงินจากกองทุนของผู้ยื่นคำขอรับเงินจากกองทุน ส่วนราชการเจ้าสังกัดต้องดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการขอรับเงินจากกองทุน โดยสำเนาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จะต้องมีการรับรองสำเนาถูกต้องโดยส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือสมาชิกหรือผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่า สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีไม่มีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในการรับรองความถูกต้องของเอกสาร แล้วสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศฉบับดังกล่าว ถึงแม้ว่าการแก้ไขจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการก็เพื่อความละเอียดรอบคอบ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากมีการจ่ายเงินให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดี อันจะเป็นผลดีต่อผู้ฟ้องคดีมากกว่าผลเสีย เมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยโอนเงินเข้าบัญชีตามที่คุณฟ้องคดีแจ้งไว้ อันเป็นการดำเนินการจ่ายเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว

สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินกองทุนตามยอดเงินที่คำนวณได้ในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ นั้น มาตรา ๖๗/๑^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการของกองทุนและเพื่อประโยชน์ของสมาชิก โดยกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีบริหารเงินที่ยังไม่ขอรับคืนหรือที่ยังไม่ได้ขอโอนเงินไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น

^{๒๔} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖๗/๑ ผู้มีสิทธิได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ ผู้ใดที่ยังไม่ขอรับเงินคืน หรือขอยกยอรับเงินคืน ให้กองทุนบริหารเงินที่ยังไม่รับคืนต่อไปได้ แต่ถ้าผู้นั้นขอโอนเงินไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงาน หรือการชราภาพ ให้กองทุนโอนเงินไปยังกองทุนดังกล่าวภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความประสงค์ และได้ปรากฏหลักฐานถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด



หลักประกันในกรณีการออกจางานหรือชราภาพ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีโอนเงินไปยังกองทุนอื่น ๆ แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับเอกสารหลักฐานที่สมบูรณ์ถูกต้อง อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้กับผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่มีตามมาตรา ๔๕^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องนำเงินของผู้ฟ้องคดีไปบริหารต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งความประสงค์ให้บริหารเงินดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามยอด ณ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นจำนวนเงิน ๗๙๓,๙๖๔.๕๑ บาท โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งลดลงจากยอด ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีพ้นสมาชิกภาพจากสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งจะได้รับเงินจำนวน ๘๔๑,๘๑๔.๐๕ บาท นั้น จึงเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เมื่อการดำเนินการจ่ายเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๕/๒๕๕๙)

(๒) การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรณีผลประโยชน์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการติดลบหรือขาดทุน

การลงทุนในกิจการหรือหลักทรัพย์ต่าง ๆ ย่อมอาจเกิดผลตอบแทนที่แตกต่างกันไป โดยอาจจะมีกำไรมาก กำไรน้อย หรืออาจจะขาดทุนก็ได้ อันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบกันด้วย การที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการดำเนินการลงทุนหาประโยชน์ตามกรอบและวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้ดำเนินการลงทุนด้วยความระมัดระวังรอบคอบปราศจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งการดำเนินการของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุน แล้วนำเข้าบัญชีของสมาชิกเป็นรายวัน ไม่ว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นรายการกำไรหรือขาดทุนในแต่ละวัน ดังนั้น เมื่อการลงทุนเกิดการขาดทุนตามภาพรวมของเศรษฐกิจของโลกซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุน สมาชิกผู้เป็นเจ้าของกองทุนทุกคนจึงต้องร่วมกันเฉลี่ยผลขาดทุนนั้น

^{๒๕} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจึงมีสิทธินำผลการดำเนินการที่ขาดทุนหรือติดลบไปหักกับเงินผลประโยชน์ของข้าราชการผู้เป็นสมาชิกได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับใบแจ้งยอดเงินสมาชิกพ้นสภาพสิ้นสุด ณ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนของเงินต้น ๓๒๙,๗๙๗ บาท และผลประโยชน์ ๒๒๘,๕๘๐.๖๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๕๘,๓๗๗.๖๐ บาท มีรายการเคลื่อนไหวในส่วนของผลประโยชน์ติดลบหรือขาดทุน ๔๗,๗๒๙.๘๗ บาท เมื่อนำไปหักออกจากเงินผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๒๒๘,๕๘๐.๖๐ บาท ทำให้เงินผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ลดลงเหลือเพียง ๑๘๐,๘๕๐.๗๓ บาท เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินของกองทุนไปลงทุนหาผลประโยชน์ และขาดทุนเป็นเงินหลายหมื่นล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้ต้องเฉลี่ยผลการขาดทุนไปให้กับสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุกคน ทั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นปีที่เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก รวมถึงเหตุการณ์ในประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนในการลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนทำให้ขาดทุนเป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เน้นถึงหลักประกันของเงินกองทุนว่า จะไม่ลดน้อยลง และกฎหมายมิได้บังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินออมของสมาชิกไปลงทุนในหลักทรัพย์ต่าง ๆ แต่อย่างใด แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะลงทุน ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ มาตรา ๙ และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ เท่านั้น โดยต้องนำเงินของกองทุนไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง เช่น ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หรือตัวเงินคงคลัง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการขาดทุนไม่ชัดเจน ทั้งเลขาธิการคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ชี้แจงไม่ตรงกัน โดยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้แถลงผลการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เผยแพร่ต่อสาธารณะพบว่า การลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๔ กลุ่ม จากทั้งสิ้น ๖ กลุ่ม โดยเฉพาะในกรณีของบริษัท ย. ซึ่งเป็นหุ้นหนึ่งในกลุ่มหุ้นเก็งกำไรหรือหุ้นปั่นที่ถูกสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สั่งปรับเงิน จากกรณีการสร้างราคาหลักทรัพย์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่ขายหุ้นดังกล่าว และยังซื้อหุ้นบริษัทดังกล่าวเพิ่มอีกจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่มูลค่าหุ้นบริษัทนี้ลดลงโดยตลอด อันแสดงให้เห็นถึงการบริหารเงินกองทุนที่ไม่โปร่งใส ไม่สุจริต และไม่น่าเชื่อถือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หักเอาเงิน



ผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเพื่อไปเฉลี่ยผลการขาดทุน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้เฉลี่ยผลการขาดทุนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปหักออกจากเงินผลประโยชน์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ของผู้ฟ้องคดี โดยคืนเงินที่หักไปจากบัญชีสะสมของผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้การลงทุนในทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว เป็นการลงทุนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลการขาดทุนไม่ผูกพันผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การลงทุนหาประโยชน์จากทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเป็นไปตามกรอบการลงทุนตามกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องนำเงินกองทุนส่วนหนึ่งของเงินสำรองไปลงทุนในตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก่อน และเงินกองทุนส่วนหนึ่งของเงินสมานักนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับส่วนที่เหลือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงได้ แต่จะต้องเป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนี้ (๑) ลงทุนในตราสารทุนได้ไม่เกินกว่าร้อยละ ๓๕ ตามข้อ ๓ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฯ (๒) ลงทุนในต่างประเทศได้ไม่เกินกว่าร้อยละ ๒๕ ตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวงฯ และ (๓) ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ได้ไม่เกินกว่าร้อยละ ๘ ตามข้อ ๕ (๓) (๗) ของกฎกระทรวงฯ และเป็นไปตามข้อ ๔ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ว่าด้วยการมอบอำนาจดำเนินการด้านการลงทุน พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ในส่วนของเงินกองทุนส่วนของสมานักมีผลประโยชน์สุทธิเป็นบวกหรือกำไรตลอดมา แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เงินกองทุนส่วนของสมานักมีผลประโยชน์สุทธิติดลบหรือขาดทุนจำนวน ๑๖,๙๙๗ ล้านบาท โดยเงินกองทุนหรือสินทรัพย์สุทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินกองทุนส่วนของเงินสำรองไปลงทุนในตราสารหนี้ในประเทศร้อยละ ๑๐๐ โดยนำไปลงทุนในตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของรัฐ

^{๒๖} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๗๐ เงินของกองทุนนอกจากส่วนที่นำไปลงทุนตามแผนการลงทุนในวรรคสอง ให้ลงทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ ยกเว้นเงินสำรองตามมาตรา ๗๒ ต้องนำไปลงทุนในตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก่อน



หรือรัฐวิสาหกิจทั้งจำนวน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๗๒^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับเงินกองทุนส่วนของเงินสมาชิกนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำไปลงทุนในตราสารหนี้ในประเทศร้อยละ ๗๖.๑๔ ประกอบไปด้วยตราสารหนี้ภาครัฐ พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วแลกเงิน ซึ่งถือเป็นการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของเงินกองทุน ส่วนเงินกองทุนของสมาชิกในส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๓.๘๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำไปลงทุนในสินทรัพย์อื่น ประกอบไปด้วย ตราสารทุนในประเทศร้อยละ ๖.๗๓ ตราสารหนี้ต่างประเทศ ร้อยละ ๔.๓๙ ตราสารทุนต่างประเทศร้อยละ ๕.๗๒ อสังหาริมทรัพย์ไทยร้อยละ ๔.๓๑ และการลงทุนทางเลือกร้อยละ ๒.๗๑ ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ว่าด้วยการมอบอำนาจดำเนินการด้านการลงทุนฯ ดังนั้น การลงทุนหาประโยชน์จากทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นไปตามกรอบการลงทุนตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบแล้ว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง^{๒๘} ประกอบกับมาตรา ๙ (๔)^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้ว

^{๒๗-๒๘} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ

(๒) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก

(๓) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

มาตรา ๙ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ให้รัฐตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี หลังจากนั้นให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวคงระดับสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี และถ้าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวมีจำนวนเกินสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีให้นำเงินส่วนที่เกินนั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถดำเนินการลงทุนในกิจการหรือหลักทรัพย์ต่าง ๆ ตามข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะนำเงินออมของสมาชิกไปลงทุนหาผลประโยชน์หรือไม่ก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องการจะนำทรัพย์สินหรือเงินลงทุนไปลงทุนต้องลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง เช่น ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย หรือตัวเงินคงคลัง ซึ่งมีผลตอบแทนร้อยละ ๔.๕ ต่อปี หรือเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีผลตอบแทนร้อยละ ๒ ถึง ๓ ต่อปี ส่งผลให้เงินออมของสมาชิกไม่เสียหายมาก ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและมีหลักประกันในการจ่ายบำเหน็จบำนาญที่มั่นคงด้วย อย่างไรก็ตาม การลงทุนในกิจการหรือหลักทรัพย์ต่าง ๆ ย่อมเป็นไปได้ว่า ในบางครั้ง บางกิจการหรือบางหลักทรัพย์ หรือในบางปีอาจเกิดผลตอบแทนที่แตกต่างกันไป โดยอาจจะมีกำไรมาก กำไรน้อย หรืออาจจะขาดทุนก็ได้ อันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบกันด้วย โดยที่การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุน แล้วนำเข้าบัญชีของสมาชิกเป็นรายวัน ไม่ว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นรายการกำไรหรือขาดทุนในแต่ละวัน เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ผ่านมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ผลตอบแทนสูงหรือกำไรมากกว่าขาดทุนคงมีเฉพาะปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงทุนในหุ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รวม ๘๑ บริษัท ผลปรากฏว่า หุ้นทุกตัวมีราคาตกลง ซึ่งเป็นไปตามภาพรวมของเศรษฐกิจของโลก เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก การลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในตราสารทุนเกือบทุกตัวประสบภาวะขาดทุน ซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าวนับเป็นปัจจัยโดยตรงที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุน ส่วนการลงทุนในหุ้นของบริษัท ย. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือหุ้นเพิ่มขึ้นนั้น เกิดจากบริษัท ย. ปรับลดมูลค่าหุ้นที่ตราไว้โดยแตกหุ้นจาก ๕ บาทต่อหุ้นเป็น ๑ บาทต่อหุ้น ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ทำให้จำนวนหุ้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือมีจำนวนเพิ่มขึ้นโดยปริยาย มิได้เกิดจากการซื้อหุ้นเพิ่มแต่อย่างใด เมื่อการลงทุนในหุ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหุ้นที่ได้ผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานจากฝ่ายวิเคราะห์การลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ก่อนที่จะรายงานให้ฝ่ายลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาใช้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนรู้เห็นหรือ

ในกรณีเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐอาจสั่งให้กองทุนสงวนเงินออกจากบัญชีเงินสำรองกลับคืนเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนของเงินดังกล่าวที่นำไปใช้ส่งคืนกองทุนในบึงประมาณถัดไป

มีส่วนร่วมกับการปันหุ้น อันจะก่อให้เกิดความเสียหายในการลงทุนในหุ้นดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้แต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลายหน่วยงาน เพื่อตรวจสอบการลงทุนและการดำเนินงานอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยผลการตรวจสอบปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่กำหนดไว้แล้ว รวมทั้งเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกที่เป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการลงทุนหาผลประโยชน์จากเงินกองทุนด้วยความระมัดระวังรอบคอบปราศจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น เมื่อเกิดการขาดทุนเจ้าของทุนจึงต้องร่วมกันเฉลี่ยผลขาดทุน กรณีจึงฟังได้ว่าการลงทุนในหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นไปตามกรอบและวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีสิทธินำผลการดำเนินการที่ขาดทุนหรือติดลบในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๔๗,๗๒๙.๘๗ บาท ไปหักกับเงินผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้รับในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕๐/๒๕๕๘, ที่ อ.๑๑๒๕/๒๕๕๘ และที่ อ.๖๕๓/๒๕๕๙ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๓.๔ การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ กรณีข้าราชการที่เกษียณอายุราชการระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

กรณีข้าราชการตำรวจเกษียณอายุราชการในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยภายหลังผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่หน่วยงานไม่จ่ายเงินบำนาญตามที่ข้าราชการดังกล่าวร้องขอ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริต โดยในระหว่างที่การสอบสวนทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และได้ขอรับเงินบำนาญ สำนักงานตำรวจ



แห่งชาติจึงสั่งจ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดี เดือนละ ๑๑,๖๒๔ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ให้ไว้แก่กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีสาระสำคัญว่า ถ้าปรากฏในภายหลังว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญไปโดยไม่มีสิทธิ ผู้ฟ้องคดียินยอมคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้ง และหากผู้ฟ้องคดีไม่คืนเงินให้แก่ทางราชการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการเรียกเงินคืนและค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๓ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกระทำการอันเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้คำสั่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และยังคงได้รับเงินบำนาญตลอดมา และผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ให้ไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และนายกรัฐมนตรียังได้สั่งการตามมติดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดพิจิตร โดยฟ้องผู้ฟ้องคดีและผู้ค้าประกันเพื่อเรียกคืนเงินบำนาญตามสัญญาใช้เงินคืน ศาลจังหวัดพิจิตรได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๖๙๘,๒๓๗.๗๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๖๖๒,๕๖๘ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จแก่โจทก์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ มีคำพิพากษายืน ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินไปชำระหนี้ตามคำพิพากษาจำนวน ๙๒๓,๘๒๘.๕๕ บาท หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิจิตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้จ่ายเงินบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างถึงพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ และอ้างคำพิพากษาของศาลจังหวัดพิจิตรและคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ในส่วนที่ว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ค้าประกันไม่ต้องรับผิดชอบตามหนังสือสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องคืนเงินตามสัญญาใช้เงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเงินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีชำระเกินกว่าคำพิพากษาจำนวน ๔๖๑,๙๑๔.๒๗ บาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมในเรื่องเดียวกันต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามหนังสือ



ตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๖๑,๙๑๔.๒๗ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตำรวจเพื่อรับเงินบำนาญเดือนละ ๑๑,๖๒๑ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจเกษียณอายุราชการในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และภายหลังถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ในฐานะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามมาตรา ๑๐^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ ประกอบมาตรา ๘ (๑)^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จ่ายเงินบำนาญและคืนเงินบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ร้องขอ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่ใช้กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ศาลจังหวัดพิจิตรและศาลอุทธรณ์ภาค ๖ มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ค้าประกันไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และนายกรัฐมนตรียังได้สั่งให้ดำเนินการตามมติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบำนาญทั้งหมดไปโดยไม่มีสิทธิ

^{๓๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๑๐ ให้ถือว่าข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และให้ ก.ตร. เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ

^{๓๑} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๘ บุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) ข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งถูกไล่ออกจากราชการเพราะมีความผิด



เมื่อเอกสารสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ และสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ มีสาระสำคัญเช่นเดียวกัน โดยมีข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องคืนเงินบำนาญที่รับไปทั้งหมดแก่ทางราชการหากปรากฏในภายหลังว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินดังกล่าวไปโดยไม่มีสิทธิ ดังนั้น แม้ศาลจังหวัดพิจิตรและศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จะมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีและผู้คำประกันไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงต้องรับผิดชอบคืนเงินบำนาญที่รับไปทั้งหมดให้แก่ทางราชการตามสัญญาใช้เงินคืนฉบับลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ตามหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายและเรียกคืนเงินบำนาญผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินบำนาญแก่ผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด ส่วนการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๙๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น เป็นการล้างประวัติการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย โดยให้ถือเสมือนว่าไม่เคยถูกลงโทษมาก่อน ซึ่งไม่มีผลทำให้คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องการขอรับบำนาญสำหรับข้าราชการผู้ถูกไล่ออกจากราชการเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อมาเป็นเหตุในการขอรับบำนาญได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙/๒๕๕๙)

๔. การเบิกจ่ายเงินเบี้ยเลี้ยงทหาร

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

๕. สิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่น ๆ

๕.๑ การจ่ายเงินสงเคราะห์สมาชิกการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.)

กรณีสมาชิก ช.พ.ส. เสียชีวิตลงนั้น การจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวกรณี ที่สมาชิก ช.พ.ส. ผู้ถึงแก่กรรมไม่ได้ระบุผู้รับประโยชน์ไว้โดยเฉพาะ ต้องจ่ายให้แก่บุตรที่ยังมีชีวิตอยู่หรือมีผู้รับมรดกยังไม่ขาดสายแล้วแต่กรณีที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ในส่วนของตนคนละเท่า ๆ กัน ซึ่งผู้ที่มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ย่อมสามารถขอสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ นั้นได้ และโดยที่เงินสงเคราะห์ดังกล่าวเป็นเงินที่ผู้รับประโยชน์ จะได้รับหลังจากที่สมาชิก ช.พ.ส. ถึงแก่ความตายแล้ว มิใช่ทรัพย์สินของผู้ตายที่มีอยู่ก่อนหรือขณะถึงแก่ความตายอันจะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินมรดกหรือกองมรดกของผู้ตาย การถอนการสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ จึงสามารถกระทำได้โดยการแสดงเจตนา



ถอนการสละสิทธิก่อนวันที่หน่วยงานอาจจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว และย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ตามส่วนของตนเท่ากับบุตรที่มีสิทธิได้รับคนอื่น ๆ แต่กรณีเงินค่าจัดการศพนั้น เป็นเงินที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการศพต่างหากไม่ใช่เงินที่ต้องจ่ายให้แก่บุตรของสมาชิก ช.พ.ส. ที่ถึงแก่กรรมคนละเท่า ๆ กัน เช่นเดียวกับเงินสงเคราะห์ฯ การที่หน่วยงานนำเงินค่าจัดการศพและเงินสงเคราะห์ฯ มาแบ่งจ่ายให้แก่บุตรที่ยังมีชีวิตอยู่ของสมาชิก ช.พ.ส. ที่ถึงแก่กรรม รวมทั้งบุตรที่ขอสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ในจำนวนที่เท่ากัน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ๓ คน ถึงแก่ความตายไป ๑ คน และมีพี่ต่างบิดาอีก ๓ คน โดยขณะที่นาย ส. ข้าราชการครูซึ่งเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีชีวิตอยู่ ได้สมัครเป็นสมาชิกการฃาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษา (ช.พ.ค.) และได้สมัครให้นาง อ. มารดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นสมาชิกการฃาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) โดยนาย ส. เป็นผู้จ่ายเงินสงเคราะห์รายศพ เมื่อนาย ส. เสียชีวิตลง นาง อ. ขอเปลี่ยนแปลงการขอดำรงสมาชิกภาพ ช.พ.ส. กรณีคู่สมรสได้ถึงแก่กรรมและได้ส่งเงินสงเคราะห์รายศพ โดยหักจากบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทยของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อยมา จนกระทั่งนาง อ. เสียชีวิต พี่ต่างบิดาทั้ง ๓ คน ได้ขอสละสิทธิการรับเงินสงเคราะห์ครอบครัว ช.พ.ส. ของนาง อ. มารดากับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ไปทำบันทึกการสอบปากคำพยานหรือทายาทกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอรับเงินค่าจัดการศพพร้อมเงินสงเคราะห์ฯ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอรับเฉพาะเงินสงเคราะห์ฯ หลังจากนั้น นาย น. พี่ชายต่างบิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี ขอให้เพิกถอนพินัยกรรมและตั้งนาย น. เป็นผู้จัดการมรดกและให้คืนเงินและทรัพย์สินสู่กองมรดก และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ นาย น. พี่ต่างบิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำหนังสือขอเพิกถอนการสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ที่ทำไว้และขอรับเงินตามสิทธิเต็มจำนวน เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบว่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้โอนเงินค่าจัดการศพ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๒๘๙,๒๓๗ บาท รวม ๓๓๙,๒๓๗ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ติดต่อขอรับเงินเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑



แต่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ยังไม่สามารถจ่ายเงินได้ เนื่องจากมีการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี และต้องรอให้ศาลมีคำสั่งหรือพิพากษาทั้ง ๓ คนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปทำบันทึกยกเลิกการสละสิทธิและขอรับเงินตามสิทธิจึงจะอนุมัติจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้มีสิทธิทั้ง ๕ คน โดยพิพากษาอีก ๒ คน ได้ทำหนังสือขอเพิกถอนการสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ โดยขอรับเงินตามสิทธิเต็มจำนวน เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และนาย น. ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลแขวงสุราษฎร์ธานี ขอให้จ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ในส่วนของตน ซึ่งนาย น. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และในวันเดียวกันศาลแขวงสุราษฎร์ธานีได้มีคำพิพากษาตามยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินสงเคราะห์ฯ และเงินค่าจัดการศพ จำนวน ๖๗,๘๔๗.๔๐ บาท ให้แก่นาย น. โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชำระเงินให้แก่นาย น. ในวันเดียวกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพิพากษาอีก ๒ คน ไปรับเงินสงเคราะห์ครอบครัวและเงินค่าจัดการศพ คนละ ๖๗,๘๔๗.๔๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพิพากษาอีก ๒ คน ได้รับเงินจำนวนนั้นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเงินค่าจัดการศพจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท จะต้องจ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเป็นผู้จัดการศพ ผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๒๘๙,๒๓๗ บาท มีเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสองเท่านั้น การเพิกถอนการสละสิทธิการรับเงินสงเคราะห์ฯ ของพิพากษาทั้ง ๓ คน ไม่อาจกระทำได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำเงินสงเคราะห์ฯ มารวมกับเงินค่าจัดการศพ แล้วแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน และจ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพิพากษาอีก ๓ คน ในจำนวนที่เท่ากันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าจัดการศพจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๗๖,๗๗๐.๕๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๒๖,๓๒๑.๑๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และให้ชำระเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๗๖,๗๗๐.๕๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมดอกเบี้ยเงินฝากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับจากเงินดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีนาง อ. สมาชิก ช.พ.ส. ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพิพากษาอีก ๓ คน เป็นบุตรของนาง อ. รวม ๕ คน ที่ยังมีชีวิตอยู่ จึงเป็นครอบครัวของสมาชิก ช.พ.ส. ที่ถึงแก่กรรม ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าจัดการศพและเงินสงเคราะห์ครอบครัว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งในส่วนของเงินค่าจัดการศพ นั้น เป็นเงินที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการศพ ไม่ใช่เงินที่ต้องจ่ายให้แก่บุตรของสมาชิก ช.พ.ส. ที่ถึงแก่กรรมคนละเท่า ๆ กัน



เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีเพียงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ขอรับเงินค่าจัดการศพของนาง อ. พร้อมกับเงินสงเคราะห์ฯ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอรับเฉพาะเงินสงเคราะห์ฯ และพี่ต่างบิดาทั้งสามคนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอสงละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้จัดการศพของนาง อ. ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าจัดการศพแต่เพียงผู้เดียว ส่วนการจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ นั้น กรณีไม่ปรากฏว่านาง อ. ได้ระบุผู้รับประโยชน์ไว้โดยเฉพาะจึงต้องจ่ายให้แก่บุตรของนาง อ. ที่ยังมีชีวิตอยู่หรือมีผู้รับมรดกยังไม่ขาดสายแล้วแต่กรณี ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ ในส่วนของตนคนละเท่า ๆ กัน และแม้นาง อ. จะมีบุตรที่ยังมีชีวิตอยู่ทั้งหมดจำนวน ๕ คน ก็ตาม แต่เนื่องจากบุตร ๓ คนขอสงละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ซึ่งผู้มีสิทธิรับเงินดังกล่าวสามารถกระทำได้เพราะเป็นการใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อจะระงับซึ่งสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ของตน และโดยที่เงินสงเคราะห์ฯ เป็นเงินที่ผู้รับประโยชน์จะได้รับหลังจากที่สมาชิก ช.พ.ส. ถึงแก่ความตายแล้ว มิใช่ทรัพย์สินของผู้ตายที่มีอยู่ก่อนหรือขณะถึงแก่ความตายอันจะถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินมรดกหรือกองมรดกของผู้ตายตามนัยมาตรา ๑๖๐๐^{๓๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากมีการสงละมรดกแล้วมาตรา ๑๖๑๓^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่าจะถอนเสียมิได้ เมื่อไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าการสงละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ จะถอนเสียมิได้ การถอนการสงละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ จึงสามารถกระทำได้โดยการแสดงเจตนาถอนการสงละสิทธิและจะต้องกระทำก่อนวันที่อาจจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวจึงจะมีผลผูกพันตามกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้โอนมรดกจ่ายเงินค่าจัดการศพจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๒๘๙,๒๓๗ บาท รวมเป็นเงิน ๓๓๙,๒๓๗ บาท และได้โอนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเมื่อนาย น. บุตรอีกคนของนาง อ. ได้แสดงเจตนาเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเพิกถอนการสงละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ที่ทำไว้และขอรับเงินตามสิทธิเต็มจำนวนเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นวันก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ การแสดงเจตนาถอน

^{๓๒-๓๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

มาตรา ๑๖๑๓ การสงละมรดกนั้น จะทำแต่เพียงบางส่วน หรือทำโดยมีเงื่อนไข หรือเงื่อนไขไม่ได้ การสงละมรดกนั้น จะถอนเสียมิได้



การสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ของนาย น. จึงมีผลผูกพันตามกฎหมาย นาย น. จึงเป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ตามส่วนของตนเท่ากับบุตรที่มีสิทธิได้รับคนอื่น ๆ ส่วนบุตรของนาง อ. อีก ๒ คน ได้แสดงเจตนาเป็นหนังสือขอเพิกถอนการสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ อันเป็นเวลาภายหลังจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ การแสดงเจตนาถอนการสละสิทธิรับเงินสงเคราะห์ฯ ดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าบุตรของนาง อ. ที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ฯ มีเพียง ๓ คน คือ นาย น. ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจ่ายค่าจัดการศพให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท โดยเงินสงเคราะห์ฯ ที่เหลือจำนวน ๒๘๙,๒๓๗ บาท ต้องแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนจ่ายให้แก่บุตรที่มีสิทธิจำนวน ๓ คน คนละเท่า ๆ กัน คือ ๙๖,๔๑๒.๓๓ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิได้รับเงิน ๒ ส่วน คือ เงินค่าจัดการศพ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๙๖,๔๑๒.๓๓ บาท รวมเป็นเงิน ๑๔๖,๔๑๒.๓๓ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิได้รับเฉพาะเงินสงเคราะห์ฯ จำนวน ๙๖,๔๑๒.๓๓ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมาแล้ว คนละ ๖๗,๘๘๗.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มอีกจำนวน ๗๘,๕๖๔.๙๓ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มอีกจำนวน ๒๘,๕๖๔.๙๓ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินสงเคราะห์ครอบครัว ช.พ.ส. และเงินค่าจัดการศพแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๗๘,๕๖๔.๙๓ บาท และชำระเงินสงเคราะห์ครอบครัว ช.พ.ส. แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๒๘,๕๖๔.๙๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๘/๒๕๕๙)

๕.๒ การเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

การที่ข้าราชการได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการในต่างประเทศ ข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว เป็นค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ และค่าเช่ายานพาหนะ กรณีข้าราชการสำรองจ่ายค่าเช่าที่พักในต่างประเทศโดยใช้บัตรเครดิตส่วนตัว ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าที่พักซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างการไปราชการได้ตามอัตราแลกเปลี่ยนในใบแจ้งยอดการใช้บัตรเครดิตจากธนาคารเจ้าของบัตร ส่วนค่าพาหนะนั้นย่อมเป็นหน้าที่ของทางราชการที่จะต้องเป็นผู้ออกค่าพาหนะเดินทางไป-กลับ ให้กับข้าราชการที่ได้รับอนุมัติจากทางราชการให้เดินทางไปราชการ กรณีข้าราชการเดินทางกลับช้ากว่าระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติก็ไม่ใช่เหตุให้ทางราชการ

ต้องมีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าพาหนะเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การที่หน่วยงานอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าที่พักและค่าพาหนะต่ำกว่าสิทธิที่ข้าราชการควรจะได้รับ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการ

กรณีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการจัดฝึกอบรมของส่วนราชการนั้น ย่อมเบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่ข้าราชการได้สำรองใช้วัสดุที่จำเป็นในการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการจริง ข้าราชการผู้นั้นจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าวัสดุดังกล่าวตามที่จ่ายจริง การอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าวัสดุน้อยกว่าสิทธิที่ข้าราชการควรจะได้รับ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการ

สรุปข้อเท็จจริง

มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับอนุมัติทุนอุดหนุนโครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนาเทคโนโลยีทางการวินิจฉัยและการเฝ้าระวังเชื้อก่อโรคผ่านทางเดินอาหาร จากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาโครงการส่งเสริมการเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เงินงบประมาณประจำปี ๒๕๔๖ โดยศาสตราจารย์ อ. เป็นหัวหน้าโครงการฯ และผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบโครงการย่อย และได้รับอนุมัติให้เดินทางไปศึกษาดูงานวิชาการต่างประเทศ ระยะที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๗ ณ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสเปน โดยหลังจากเดินทางกลับจากศึกษาดูงานในระยะที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ร่วมจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี ระหว่างวันที่ ๑๗ ถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ ที่คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปศึกษาดูงานวิชาการต่างประเทศ ระยะที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ร่วมกับศาสตราจารย์ อ. หัวหน้าโครงการฯ รองศาสตราจารย์ อ. ได้ยืมเงินทดรองราชการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาในคราวดังกล่าว จำนวน ๒๔๐,๐๐๐ บาท ประกอบด้วย ค่าเครื่องบินไป-กลับ ๒ คน คนละ ๕๘,๓๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๑๖,๖๐๐ บาท ค่าเบี้ยเลี้ยง ๑๙ วัน ๒ คน คนละ ๓๙,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๙,๘๐๐ บาท ค่าวีซ่าและค่าภาษีสนามบิน ๒ คน คนละ ๔,๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๙,๐๐๐ บาท ค่าแท็กซี่ภายในประเทศ ๒ คน คนละ ๖๐๐ บาท เป็นเงิน ๑,๒๐๐ บาท ค่าแท็กซี่ต่างประเทศเดินทางร่วมกับผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑,๐๓๘.๗๘ บาท ค่าที่พักและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จำนวน ๓๒,๓๖๑.๒๕ บาท ผู้ฟ้องคดี



ได้เดินทางกลับถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ และเข้าปฏิบัติราชการตามปกติ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอเบิกค่าใช้จ่ายระหว่างการศึกษาดูงาน ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยค่าที่พักที่ MSU Kellogg ซึ่งผู้ฟ้องคดีสำรองค่าใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ไปเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๘๔,๑๔ ดอลลาร์สหรัฐ ตามอัตราแลกเปลี่ยนตามที่ธนาคารเรียกเก็บ (๑ ดอลลาร์สหรัฐ = ๔๑.๘๒ บาท) คิดเป็นเงินไทยจำนวน ๓,๕๑๙.๔๔ บาท และค่าที่พักที่ Quality inn ซึ่งผู้ฟ้องคดีสำรองค่าใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ไปเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๒๒๓.๘๔ ดอลลาร์สหรัฐ ตามอัตราแลกเปลี่ยนตามที่ธนาคารเรียกเก็บ (๑ ดอลลาร์สหรัฐ = ๔๑.๘๖ บาท) คิดเป็นเงินไทยจำนวน ๕๑,๒๓๖.๕๙ บาท รวมเป็นเงินค่าที่พักจำนวน ๕๔,๗๕๖.๐๓ บาท และค่าเบี้ยเลี้ยง ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน ๑๙ วัน วันละ ๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๙,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๗๓,๗๕๖.๐๓ บาท และมีหนังสือขออนุมัติเบิกค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมี ที่ผู้ฟ้องคดีได้สำรองใช้ในการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ ๑๗ ถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ ไปก่อนจำนวน ๖ รายการ รายการที่ (๑) เป็นเงิน ๕๐,๙๐๐ บาท รายการที่ (๒) เป็นเงิน ๒๙,๑๐๐ บาท รายการที่ (๓) เป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท รายการที่ (๔) เป็นเงิน ๘๐๐ บาท รายการที่ (๕) เป็นเงิน ๑,๑๐๐ บาท และภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน ๔๘๓ บาท รายการที่ (๖) เป็นเงิน ๓๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗,๖๘๓ บาท คุณสมบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกผู้ฟ้องคดี ไปพบและแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ ๑๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ เป็นค่าที่พักจำนวน ๕๔,๓๔๖.๕๗ บาท เนื่องจากตามระเบียบของทางราชการในเรื่องการซื้อเงินสกุลต่างประเทศ จะต้องซื้อก่อนออกเดินทาง การคิดคำนวณเงินเพื่อจ่ายคืนจึงต้องคำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๗ และค่าเบี้ยเลี้ยงจำนวน ๑๙ วัน วันละ ๑,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๙,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๓,๓๔๖.๕๕ บาท หักค่าตัวโดยสารเครื่องบินเที่ยวกลับ จำนวน ๒๙,๑๕๐ บาท และค่าโดยสารรถรับจ้างสาธารณะเที่ยวกลับจำนวน ๓๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเดินทางกลับถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ล่าช้าเกินกว่า กำหนดเวลา ๔ วัน เป็นการอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุมัติ ให้เดินทางไปราชการ จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้น จึงคงเหลือเงิน ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับจำนวน ๔๓,๘๙๖.๕๗ บาท ส่วนค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมี จำนวน ๖ รายการนั้น คุณสมบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า วัสดุรายการที่ (๑) และ (๒) หัวหน้าโครงการฯ ไม่อนุมัติให้จัดซื้อเนื่องจากไม่จำเป็นต้องใช้ในโครงการฯ ส่วนวัสดุ รายการที่ (๓)-(๕) ผู้ประสานโครงการฯ ได้จ่ายเงินให้กับบริษัทผู้จำหน่ายโดยตรงแล้ว

จึงคงเหลือเพียงวัสดุรายการที่ (๖) เป็นเงิน ๓๐๐ บาท เท่านั้น ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า จำนวนเงินตามที่ฉบับตีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจงให้ผู้ฟ้องคดีไปรับนั้น ไม่ถูกต้อง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงิน ที่ผู้ฟ้องคดีได้สำรองจ่ายไปในช่วงการศึกษาดูงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และชดใช้ค่าวัสดุ วิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมีที่ผู้ฟ้องคดีได้สำรองใช้ไปในการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๖ รายการ ตามฟ้อง

ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น อธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากนำเอกสารและใบเสร็จรับเงินมายื่นประกอบขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายและทวงถามค่าวัสดุ วิทยาศาสตร์โดยมิได้จัดซื้อและชำระเงินตามใบเสร็จ ต่อมา คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และจรรยาบรรณ ทำการแทน ก.พ.อ. ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่ง มหาวิทยาลัยมหิดลที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยเห็นว่า พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังฟังไม่ได้ชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้วัสดุ วิทยาศาสตร์ในการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการจริง การที่ผู้ฟ้องคดีขออนุมัติค่าใช้จ่ายและทวงถาม เงินค่าวัสดุวิทยาศาสตร์ดังกล่าวจึงมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ซื่อสัตย์สุจริตและ กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติผิดอย่างร้ายแรง อธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยมหิดลเพิกถอนคำสั่งปลดออกและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุมัติให้เดินทางไปศึกษาดูงานวิชาการต่างประเทศ จำต้องใช้บัตรเครดิตของผู้ฟ้องคดีสำรองจ่ายค่าที่พักไปก่อน เนื่องจากรองศาสตราจารย์ อ. ซึ่งเป็นผู้ยืมเงินทดรองราชการแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าลืมนำเงินยืมทดรองราชการมาระหว่างอยู่ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา และไม่มีเงินสดเหลือเพียงพอที่จะจ่ายค่าที่พักโรงแรม ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๘๔.๑๔ ดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นเงินไทยตามใบแจ้งยอดการใช้จ่าย บัตรเครดิตที่ได้รับแจ้งจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๓,๕๑๙.๔๔ บาท (๑ ดอลลาร์สหรัฐ = ๔๑.๘๒ บาท) และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๒๒๓.๘๔ ดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นเงินไทยตามใบแจ้งยอดการใช้จ่ายบัตรเครดิต จากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕๑,๒๓๖.๕๙ บาท (๑ ดอลลาร์สหรัฐ = ๔๑.๘๖ บาท) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๕๔,๗๕๖.๐๓ บาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๒



ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ เป็นค่าเบี่ยงเบนเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ รวมทั้งค่าเช่ายานพาหนะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘^{๓๔} ประกอบกับมาตรา ๔๘^{๓๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และเมื่อพิจารณาตามข้อ ๒ ของหลักเกณฑ์การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว ๑๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้ผู้เดินทางสามารถใช้บัตรเครดิตในการชำระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศไทย และให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามใบแจ้งยอดการใช้จ่ายบัตรเครดิตที่ได้รับแจ้งจากธนาคารเป็นอัตราในการคำนวณค่าแลกเปลี่ยนในการขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่ชำระด้วยบัตรเครดิตได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีชำระค่าเช่าที่พักโดยใช้บัตรเครดิตส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีจริง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างการฝึกอบรมตามอัตราแลกเปลี่ยนตามใบแจ้งยอดการใช้จ่ายบัตรเครดิตที่ได้รับแจ้งจากธนาคารเป็นเงินรวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๔,๗๕๖.๐๓ บาท ทั้งไม่มีข้อกำหนดเป็นการยกเว้นว่ากรณีมีการยืมเงินทรองราชการแล้วจะชำระค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วยบัตรเครดิตไม่ได้ การที่คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จ่ายค่าที่พักให้ผู้ฟ้องคดีเต็มตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิก จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีค่าตัวโดยสารเครื่องบินเที่ยวกลับจำนวน ๒๙,๑๕๐ บาท และค่าโดยสารรถรับจ้างสาธารณะเที่ยวกลับ จำนวน ๓๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๒๙,๔๕๐ บาท นั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้อยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อจนถึงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยไม่แจ้งขออนุมัติเลื่อนวันเดินทางกลับ และเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ พร้อมทั้งยื่นหนังสือขอลาป่วยระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่อธิการบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยก็ตาม ในกรณีผู้เดินทางไปราชการเกิดเจ็บป่วยและจำเป็นต้องพักรักษาตัวสามารถใช้สิทธิเบิกค่าเบี่ยงเบนเดินทางและ

^{๓๔-๓๕} พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๘ สิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปราชการ หรือวันที่ออกจากราชการ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๔๘ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว ได้แก่

(๑) เบี่ยงเบนเดินทาง

(๒) ค่าเช่าที่พัก

(๓) ค่าพาหนะรวมทั้งค่าเช่ายานพาหนะ ค่าเชื้อเพลิงหรือพลังงานสำหรับยานพาหนะ ค่าระวางบรรทุก

ค่าจ้างคนหาบหาม และอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน

(๔) ค่ารับรอง

(๕) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเนื่องในการเดินทางไปราชการ

ค่าเช่าที่พักได้ เว้นแต่ผู้เดินทางหยุดอยู่ที่ใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็ไม่ให้มีสิทธิได้รับ แต่มิได้หมายความว่าความรวมไปถึงค่าพาหนะซึ่งมาตรา ๕๒^{๓๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ บัญญัติให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริงด้วย เพราะย่อมเป็นหน้าที่ของทางราชการที่จะต้องเป็นผู้ออกค่าพาหนะเดินทางไป-กลับ ให้กับข้าราชการที่ได้รับอนุมัติจากทางราชการ ให้เดินทางไปราชการ และการเดินทางกลับจากราชการช้ากว่าระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติไม่เป็นเหตุให้ทางราชการต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมแต่อย่างใด ทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอเบิกค่าใช้จ่ายอื่นในส่วนที่อยู่ต่อที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าโดยสารเครื่องบินเที่ยวกลับ และค่าโดยสารรถรับจ้างสาธารณะเที่ยวกลับ การที่คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินค่าตัวเครื่องบินขากลับจำนวน ๒๙,๑๕๐ บาท และค่าโดยสารรถรับจ้างสาธารณะเที่ยวกลับจำนวน ๓๐๐ บาท มาหักออกจากค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเช่าที่พักที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิก จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาตามที่ขอเบิกเป็นเงินค่าเช่าที่พักและค่าเบี้ยเลี้ยงรวมเป็นเงินจำนวน ๗๓,๗๕๖.๐๓ บาท การที่คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๓,๘๙๖.๕๗ บาท จึงเป็นจำนวนเงินที่ไม่ถูกต้องเพราะต่ำกว่าสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับคำวิสาตุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมีจำนวน ๖ รายการ ในการอบรมเชิงปฏิบัติการนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผลการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีในชั้นอุทธรณ์ โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และจรรยาบรรณ ทำการแทน ก.พ.อ. ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังฟังไม่ได้โดยชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการตามที่ถูกกล่าวหาจริง กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิสาตุวิทยาศาสตร์ รายการที่ (๑) และรายการที่ (๒) ในการอบรมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวจริง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกค่าวิสาตุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมีดังกล่าวได้ตามข้อ ๘.๕ ของระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป โครงการส่งเสริมการเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายโครงการจัดสัมมนาวิชาการในประเทศให้เบิกได้ตามระเบียบกระทรวงการคลัง โดยข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง

^{๓๖} พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๕๒ ค่าพาหนะสำหรับผู้เดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริง ส่วนการเดินทางภายในของต่างประเทศจะเบิกค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่ายตามหลักเกณฑ์และวงเงินที่สำนักงานงบประมาณกำหนดก็ได้



(๓) (๘) และวรรคสอง^{๓๗} ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการจัดฝึกอบรมให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงไม่เกินราคามาตรฐานที่กระทรวงการคลังกำหนด คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจ่ายเงินค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมีรายการที่ (๑) และรายการที่ (๒) ให้ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนวัสดุวิทยาศาสตร์ รายการที่ (๓)-(๕) รวมเป็นเงินจำนวน ๗,๓๘๓ บาท นั้น คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วอนุมัติให้จัดซื้อวัสดุวิทยาศาสตร์ทั้ง ๓ รายการได้ แต่ผู้ประสานงานโครงการได้จ่ายเงินให้บริษัทโดยตรง โดยยังไม่ได้นำวัสดุวิทยาศาสตร์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้สำรองใช้วัสดุวิทยาศาสตร์ รายการที่ (๓)-(๕) ไปในการอบรมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวจริง คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องส่งคืนวัสดุวิทยาศาสตร์ที่ได้จัดซื้อแล้วให้ผู้ฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมี จำนวน ๓ รายการ คือ รายการที่ (๑) (๒) และ (๖) รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๘๐,๓๐๐ บาท จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง การที่คณบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจ่ายเงินค่าวัสดุวิทยาศาสตร์ให้ผู้ฟ้องคดีเฉพาะรายการที่ ๖ เป็นเงิน ๓๐๐ บาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนรายการค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมี รายการที่ (๓)-(๕) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดซื้อเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินแทนราคาค่าวัสดุดังกล่าว จึงให้ส่งมอบวัสดุให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศเป็นเงินจำนวน ๗๓,๗๕๖.๐๓ บาท และชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมี จำนวน ๓ รายการ คือ รายการที่ (๑) (๒) และ (๖) เป็นเงิน ๘๐,๓๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๕๔,๐๕๖.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ กับทั้งให้ดำเนินการส่งมอบวัสดุวิทยาศาสตร์และน้ำยาสารเคมี รายการที่ (๓) (๔) และ (๕) คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หากดำเนินการไม่ได้ ให้ชดใช้ค่าเสียหายแทนการส่งมอบ เป็นเงิน ๗,๓๘๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖๐/๒๕๕๘)

^{๓๗} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๕ ค่าใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรม ได้แก่

	ฯลฯ	ฯลฯ
(๓) ค่าวัสดุ เครื่องเขียน และอุปกรณ์	ฯลฯ	ฯลฯ
(๘) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการจัดฝึกอบรม	ฯลฯ	ฯลฯ
ค่าใช้จ่ายตาม (๑) ถึง (๘) ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินราคามาตรฐานที่กระทรวงการคลังกำหนด (ถ้ามี)	ฯลฯ	ฯลฯ

บทที่ ๓๔

คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ

- ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม -

ภาคผนวก

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๘

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
พ.๗/๒๕๕๘	๔๘๑
พ.๘/๒๕๕๘	๖๔๓
พ.๙-๑๐/๒๕๕๘	๔๘๔
พ.๒๖/๒๕๕๘	๑๑
พ.๓๕/๒๕๕๘	๑๕, ๕๐๕, ๑๐๔๒
พ.๔๑/๒๕๕๘	๑๓๕๒
ป.๔/๒๕๕๘	๑๑๒๘
ป.๗-๘/๒๕๕๘	๑๒๐๘, ๑๒๓๙
ป.๒๓/๒๕๕๘	๑๖๑๑
ป.๖๓/๒๕๕๘	๑๕๘๐
ป.๑๑๐/๒๕๕๘	๓๒๖
ป.๑๙๓/๒๕๕๘	๕๖๔
ป.๒๓๖/๒๕๕๘	๑๒๗๖
ป.๒๔๐/๒๕๕๘	๑๔๘๙
ป.๒๕๘/๒๕๕๘	๑๑๑๔
ป.๒๗๑/๒๕๕๘	๑๒๓๖
ป.๒๘๑/๒๕๕๘	๙๕๘
ป.๓๑๐/๒๕๕๘	๕๓, ๑๒๙๑
ป.๓๒๗/๒๕๕๘	๗๘๘
ป.๓๓๘/๒๕๕๘	๓๒๖
ป.๓๓๙/๒๕๕๘	๙๙๔
ป.๓๔๘/๒๕๕๘	๕๐, ๑๒๑๔
ป.๓๕๒/๒๕๕๘	๑๐๑๓
ป.๓๗๓/๒๕๕๘	๑๓๕๙
ป.๓๙๓/๒๕๕๘	๑๖๐
ป.๓๙๔/๒๕๕๘	๑๒๐๐

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อ.๔๐๑/๒๕๕๘	๖๕๘
อ.๔๑๒/๒๕๕๘	๖๘๓
อ.๔๒๐/๒๕๕๘	๗๕๗
อ.๔๒๔/๒๕๕๘	๒๕๕, ๓๓๑
อ.๔๒๗/๒๕๕๘	๗๙๓
อ.๔๒๘/๒๕๕๘	๗๙๖
อ.๔๓๑/๒๕๕๘	๙๔๖
อ.๔๓๔/๒๕๕๘	๙๔๖
อ.๔๓๕/๒๕๕๘	๑๒๓๐
อ.๔๔๘/๒๕๕๘	๗๒๕
อ.๔๔๙/๒๕๕๘	๗๙๕
อ.๔๖๒-๔๖๓/๒๕๕๘	๔๑๓
อ.๔๖๔/๒๕๕๘	๕๐๙, ๙๐๗, ๑๐๔๖
อ.๔๖๕/๒๕๕๘	๑๕๙๕
อ.๔๗๖/๒๕๕๘	๑๔๙, ๔๗๔, ๑๑๑๔
อ.๔๘๒/๒๕๕๘	๙๔๖, ๙๖๙
อ.๔๘๓/๒๕๕๘	๓๒๔, ๓๗๑, ๓๗๓
อ.๔๙๐/๒๕๕๘	๑๕๙๐
อ.๔๙๖/๒๕๕๘	๑๕๐๘
อ.๕๐๐/๒๕๕๘	๗๐๕
อ.๕๐๖-๕๑๓/๒๕๕๘	๙๙๙
อ.๕๑๕/๒๕๕๘	๑๓๗๑
อ.๕๒๓/๒๕๕๘	๑๕๙๘
อ.๕๒๖/๒๕๕๘	๙๗๒
อ.๕๓๑/๒๕๕๘	๖๗๗
อ.๕๓๒/๒๕๕๘	๑๒๙๔
อ.๕๕๕/๒๕๕๘	๙๙๙
อ.๕๖๐/๒๕๕๘	๑๑๖๖



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อ.๕๖๑/๒๕๕๘	๑๒๔๗
อ.๕๗๔/๒๕๕๘	๑๒๖๘
อ.๕๘๐/๒๕๕๘	๖๙๓
อ.๕๘๕/๒๕๕๘	๓๔, ๑๒๙๔
อ.๕๘๗/๒๕๕๘	๑๖๐๓
อ.๕๙๑/๒๕๕๘	๓๒๒, ๓๗๒
อ.๕๙๕/๒๕๕๘	๙๕๑
อ.๕๙๖/๒๕๕๘	๑๖๒๒
อ.๕๙๗/๒๕๕๘	๑๐๑๔
อ.๖๐๓/๒๕๕๘	๕๘๑
อ.๖๑๑-๖๑๓/๒๕๕๘	๙๙๙
อ.๖๑๔/๒๕๕๘	๘๙๘
อ.๖๑๕/๒๕๕๘	๑๒๐๙
อ.๖๒๑/๒๕๕๘	๔๐๘
อ.๖๒๒/๒๕๕๘	๖๕๕
อ.๖๒๗/๒๕๕๘	๕๑๖
อ.๖๓๐/๒๕๕๘	๑๒๓๓
อ.๖๓๑/๒๕๕๘	๑๓๕๖
อ.๖๓๕/๒๕๕๘	๘๒๙
อ.๖๓๗/๒๕๕๘	๑๒๘๑
อ.๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘	๘๗๗
อ.๖๖๘/๒๕๕๘	๖๘๘
อ.๖๖๙/๒๕๕๘	๑๓๗๖
อ.๖๗๕/๒๕๕๘	๑๐๓๑
อ.๖๘๐/๒๕๕๘	๑๑๔๐
อ.๖๘๔/๒๕๕๘	๑๑๘๑
อ.๗๐๕/๒๕๕๘	๔๐๒
อ.๗๐๙/๒๕๕๘	๓๗๒

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๗๑๐/๒๕๕๘	๘๑๕
ป.๗๑๑/๒๕๕๘	๑๔๒๗
ป.๗๑๔/๒๕๕๘	๑๔๑๖
ป.๗๑๕/๒๕๕๘	๑๔๒๐
ป.๗๒๓/๒๕๕๘	๓๗๓, ๔๑๐
ป.๗๒๗/๒๕๕๘	๑๙๔
ป.๗๕๑-๗๕๒/๒๕๕๘	๑๐๑๘
ป.๗๖๑/๒๕๕๘	๑๐๘๐
ป.๗๖๔/๒๕๕๘	๑๕๗๖
ป.๗๗๓/๒๕๕๘	๕๖๙
ป.๗๗๗/๒๕๕๘	๑๐๒๕
ป.๗๘๑/๒๕๕๘	๙๔๘
ป.๗๘๓/๒๕๕๘	๑๒๑๙
ป.๗๘๔/๒๕๕๘	๙๖๑
ป.๗๘๖/๒๕๕๘	๑๕๔๒
ป.๗๘๘/๒๕๕๘	๘๑๙
ป.๗๙๓/๒๕๕๘	๗๖๙
ป.๗๙๘/๒๕๕๘	๗๒๘
ป.๘๐๐/๒๕๕๘	๘๖๕
ป.๘๐๑/๒๕๕๘	๓๒๕, ๓๗๑, ๓๗๓
ป.๘๐๒/๒๕๕๘	๓๑๖, ๓๒๕, ๓๗๓
ป.๘๑๑/๒๕๕๘	๙๔๘
ป.๘๑๕/๒๕๕๘	๑๕๔๗
ป.๘๒๑/๒๕๕๘	๑๔๗๓
ป.๘๒๕/๒๕๕๘	๔๐๙
ป.๘๒๗/๒๕๕๘	๙๑๕
ป.๘๔๔/๒๕๕๘	๑๕๐๑
ป.๘๔๖/๒๕๕๘	๑๑๕๗



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อ.๘๔๗/๒๕๕๘	๕๘๖
อ.๘๕๑/๒๕๕๘	๗๗๒
อ.๘๖๒/๒๕๕๘	๕๖, ๑๔๗๐
อ.๘๖๓/๒๕๕๘	๓๒๒, ๓๗๒
อ.๘๖๖/๒๕๕๘	๘๓๓
อ.๘๖๘/๒๕๕๘	๑๓๐๐
อ.๘๗๒/๒๕๕๘	๑๐๘๓
อ.๘๗๔/๒๕๕๘	๑๔๘๑
อ.๘๗๗/๒๕๕๘	๗๖๑
อ.๘๗๘/๒๕๕๘	๑๔๑๐
อ.๘๗๙/๒๕๕๘	๑๕๐๕
อ.๘๘๗/๒๕๕๘	๘๙๕
อ.๘๙๔/๒๕๕๘	๑๐๗๒, ๑๐๘๐
อ.๙๐๖/๒๕๕๘	๗๔๐
อ.๙๑๐/๒๕๕๘	๗๙๘
อ.๙๑๓/๒๕๕๘	๓๒๔, ๑๐๗๒, ๑๐๘๐
อ.๙๑๔/๒๕๕๘	๕๙๔
อ.๙๒๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)	๑๐๐๑
อ.๙๒๖/๒๕๕๘	๓๒๖
อ.๙๒๘/๒๕๕๘	๙๗๖
อ.๙๔๐/๒๕๕๘	๑๓๕๖
อ.๙๔๔/๒๕๕๘	๑๐๐๓
อ.๙๔๕/๒๕๕๘	๙๑๙
อ.๙๔๗/๒๕๕๘	๗๐๐
อ.๙๕๐/๒๕๕๘	๑๖๕๐
อ.๙๕๒-๙๕๓/๒๕๕๘	๘๖๘
อ.๙๕๕/๒๕๕๘	๕๗๔
อ.๙๖๑-๙๖๒/๒๕๕๘	๑๑๘, ๑๓๐๕



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๙๖๓/๒๕๕๘	๗๖๔
ป.๙๖๖/๒๕๕๘	๔๑๒
ป.๙๖๙/๒๕๕๘	๑๑, ๙๔๙
ป.๑๐๐๕/๒๕๕๘	๗๗๖
ป.๑๐๑๒/๒๕๕๘	๑๒๕๑
ป.๑๐๓๔/๒๕๕๘	๑๔๓๗
ป.๑๐๓๖/๒๕๕๘	๗, ๙, ๑๐
ป.๑๐๔๔/๒๕๕๘	๙๙๒
ป.๑๐๕๖-๑๐๕๘/๒๕๕๘	๙๐๔
ป.๑๐๖๗/๒๕๕๘	๕๕, ๗๓๗, ๑๒๕๖
ป.๑๐๖๘/๒๕๕๘	๙๕๓
ป.๑๐๗๗/๒๕๕๘	๑๒๑๖
ป.๑๐๙๔/๒๕๕๘	๑๔๓๙
ป.๑๐๙๘/๒๕๕๘	๑๐๐๕
ป.๑๑๒๕/๒๕๕๘	๑๖๕๐
ป.๑๑๒๖/๒๕๕๘	๔๕๒, ๙๙๕
ป.๑๑๒๗/๒๕๕๘	๑๓๔๙
ป.๑๑๒๘/๒๕๕๘	๑๒๒๒
ป.๑๑๔๖/๒๕๕๘	๑๐๙๖
ป.๑๑๖๓/๒๕๕๘	๓๒๒, ๓๗๐
ป.๑๑๖๕/๒๕๕๘	๙๒๒
ป.๑๑๖๗-๑๑๗๒/๒๕๕๘	๑๕๖๓
ป.๑๑๗๓/๒๕๕๘	๙๗๙
ป.๑๑๙๔/๒๕๕๘	๙๙๕
ป.๑๑๙๕/๒๕๕๘	๙๙๕
ป.๑๑๙๘/๒๕๕๘	๔๗๙, ๑๑๑๙
ป.๑๒๒๖/๒๕๕๘	๙๔๙
ป.๑๒๔๓/๒๕๕๘	๓๒๖



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๑๒๔๙/๒๕๕๘	๑๐
ป.๑๒๕๕/๒๕๕๘	๔๑๒
ป.๑๒๖๕/๒๕๕๘	๑๒๗๓
ป.๑๒๘๓/๒๕๕๘	๕๗๘
ป.๑๒๘๕/๒๕๕๘	๑๓๘๑
ป.๑๒๘๘/๒๕๕๘	๖๕๒
ป.๑๒๙๒/๒๕๕๘	๑๔๑๔
ป.๑๓๐๖/๒๕๕๘	๑๐๕๓
ป.๑๓๐๘/๒๕๕๘	๑๒๔๕
ป.๑๓๐๙/๒๕๕๘	๙๖๔
ป.๑๓๑๒/๒๕๕๘	๘๙๕
ป.๑๓๑๓/๒๕๕๘	๘๙๕
ป.๑๓๑๔/๒๕๕๘	๘๙๕
ป.๑๓๑๖/๒๕๕๘	๑๓๕๖
ป.๑๓๑๘/๒๕๕๘	๑๔๒๔
ป.๑๓๖๙/๒๕๕๘	๖๐๑
ป.๑๓๗๑/๒๕๕๘	๔๓
ป.๑๓๗๒/๒๕๕๘	๘, ๔๓, ๑๕๗
ป.๑๓๗๕/๒๕๕๘	๑๑๐๑
ป.๑๓๙๑-๑๓๙๒/๒๕๕๘	๘๐๑
ป.๑๔๐๐/๒๕๕๘	๕, ๑๒, ๑๔๕๕
ป.๑๔๐๔/๒๕๕๘	๙๑๐
ป.๑๔๑๐/๒๕๕๘	๑๔๕๙
ป.๑๔๑๔/๒๕๕๘	๙๕๖, ๙๗๘
ป.๑๔๑๖/๒๕๕๘	๑๒๘๔
ป.๑๔๑๘-๑๔๒๐/๒๕๕๘	๖๗๔
ป.๑๔๒๓/๒๕๕๘	๑๑๐๑
ป.๑๔๒๔/๒๕๕๘	๘๒๖



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๑๔๓๑/๒๕๕๘	๑๐๕๔
ป.๑๔๓๘/๒๕๕๘	๙๓๘
ป.๑๔๔๘/๒๕๕๘	๕๙๐
ป.๑๔๕๒/๒๕๕๘	๔๑๔
ป.๑๔๕๓/๒๕๕๘	๑๒๗
ป.๑๔๕๕/๒๕๕๘	๑๔๖๑
ป.๑๔๖๐/๒๕๕๘	๑๖๖๓
ป.๑๔๙๙/๒๕๕๘	๙๒๕
ป.๑๕๐๓/๒๕๕๘	๔๑๗
อป.๘/๒๕๕๘	๑๕๕๙
อป.๙/๒๕๕๘	๑๕๕๑
อป.๑๐/๒๕๕๘	๑๕๓๒
อิส.๒/๒๕๕๘	๕๒๗
อิส.๘/๒๕๕๘	๕๒๐



ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๑/๒๕๕๙	๑๐๕๘, ๑๐๙๘, ๑๑๐๔
ป.๕/๒๕๕๙	๑๑๘๒
ป.๖/๒๕๕๙	๑๐๕๙
ป.๘/๒๕๕๙	๗, ๕๐, ๕๔, ๒๐๖, ๓๙๙, ๑๒๒๗
ป.๑๗/๒๕๕๙	๗๕๔
ป.๑๙/๒๕๕๙	๑๒๓๘
ป.๒๑/๒๕๕๙	๑๐๗๒
ป.๒๕-๒๖/๒๕๕๙	๔๙, ๖๒, ๑๓๓๑
ป.๒๙/๒๕๕๙	๗๔๔
ป.๓๔/๒๕๕๙	๑๐๖๓
ป.๓๘/๒๕๕๙	๑๒๗๘
ป.๔๑/๒๕๕๙	๑๓๙๕
ป.๔๔/๒๕๕๙	๑๑๐๑
ป.๔๖/๒๕๕๙	๑๐๓๔
ป.๔๘-๕๐/๒๕๕๙	๙๔๖
ป.๕๒/๒๕๕๙	๗๒๐
ป.๖๑/๒๕๕๙	๑๐๘๙
ป.๖๗/๒๕๕๙	๑๙๙, ๔๐๘
ป.๖๙/๒๕๕๙	๑๔๔๙
ป.๗๓/๒๕๕๙	๑๐๐๗
ป.๗๔/๒๕๕๙	๔๘๘, ๖๐๕
ป.๘๗/๒๕๕๙	๗๘๓
ป.๙๐/๒๕๕๙	๑๕๒๗
ป.๙๒/๒๕๕๙	๑๑๗๕
ป.๙๗/๒๕๕๙	๖๐๘
ป.๙๘-๙๙/๒๕๕๙	๙๘๒

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๑๐๙/๒๕๕๙	๑๖๕๓
ป.๑๑๐/๒๕๕๙	๑๑๙๖
ป.๑๑๓/๒๕๕๙	๑๐๖๕
ป.๑๑๘/๒๕๕๙	๑๕๑๕
ป.๑๒๔/๒๕๕๙	๕๙๙, ๗๓๗
ป.๑๒๕/๒๕๕๙	๑๕๕๖
ป.๑๒๖/๒๕๕๙	๑๒๙๙
ป.๑๒๙/๒๕๕๙	๙๓๓
ป.๑๓๔/๒๕๕๙	๗๓๓
ป.๑๓๕/๒๕๕๙	๑๓๓๕
ป.๑๔๓/๒๕๕๙	๑๐๗๕, ๑๐๙๑
ป.๑๔๕/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๑๔๙-๑๕๐/๒๕๕๙	๕๕๐
ป.๑๕๔/๒๕๕๙	๑๑๙๙
ป.๑๕๖/๒๕๕๙	๗๗๙
ป.๑๕๗/๒๕๕๙	๑๐๙๐, ๑๑๐๖
ป.๑๖๑/๒๕๕๙	๑๔๙๔
ป.๑๖๔/๒๕๕๙	๑๐๔๙
ป.๑๗๒/๒๕๕๙	๔๕๗, ๑๕๗๑
ป.๑๗๕/๒๕๕๙	๗๖๗
ป.๑๗๖/๒๕๕๙	๙๑๒
ป.๑๗๙/๒๕๕๙	๙๔๑
ป.๑๘๐/๒๕๕๙	๑๙๖, ๑๓๑๑
ป.๑๘๕/๒๕๕๙	๙๙๔, ๑๔๙๗
ป.๑๘๖-๑๘๙/๒๕๕๙	๔๖๓
ป.๑๙๐/๒๕๕๙	๔๑๕
ป.๑๙๔/๒๕๕๙	๙๐๑
ป.๒๐๘/๒๕๕๙	๔๖๖



พ.ศ. ๒๕๕๗	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๒๐๗/๒๕๕๗	๑๗๐
ป.๒๑๒/๒๕๕๗	๖๑๐
ป.๒๑๔/๒๕๕๗	๑๔๔๕
ป.๒๑๕/๒๕๕๗	๑๔๔๕
ป.๒๑๗/๒๕๕๗	๑๖๒๗
ป.๒๒๔/๒๕๕๗	๑๑๑๐
ป.๒๓๕/๒๕๕๗	๑๑๐๔
ป.๒๔๐/๒๕๕๗	๓๗๔, ๔๑๓
ป.๒๔๒/๒๕๕๗	๙๒๗
ป.๒๔๖/๒๕๕๗	๑๒๔๒
ป.๒๕๐/๒๕๕๗	๙๒๐
ป.๒๕๑/๒๕๕๗	๑๑๓๐
ป.๒๕๗/๒๕๕๗	๙๐๓
ป.๒๖๓/๒๕๕๗	๑๑๐๖
ป.๒๖๖/๒๕๕๗	๑๐๗๐
ป.๒๗๕/๒๕๕๗	๑๖๒๐
ป.๒๗๖-๒๗๗/๒๕๕๗	๗๕๖
ป.๒๗๘/๒๕๕๗	๑๐๒๐
ป.๒๗๙/๒๕๕๗	๙๗๖
ป.๒๘๐/๒๕๕๗	๑๐๙๓
ป.๓๐๐/๒๕๕๗	๑๔๖๕
ป.๓๐๗/๒๕๕๗	๑๐๙๐
ป.๓๑๑/๒๕๕๗	๑๐๐๗
ป.๓๑๒/๒๕๕๗	๑๑๐๑
ป.๓๑๗/๒๕๕๗	๑๐๖๗, ๑๐๗๕, ๑๐๙๓
ป.๓๑๙/๒๕๕๗	๑๔๗๔
ป.๓๒๓/๒๕๕๗	๑๕๒๒
ป.๓๓๐/๒๕๕๗	๑๔๔๕

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๓๓๔/๒๕๕๙	๑๐๒๒
ป.๓๓๙/๒๕๕๙	๙๑๐
ป.๓๕๑/๒๕๕๙	๑๐๒๗
ป.๓๕๕/๒๕๕๙	๖๑๓
ป.๓๕๘/๒๕๕๙	๑๖๕๗
ป.๓๙๕/๒๕๕๙	๔๙๘, ๗๑๒
ป.๔๐๐/๒๕๕๙	๕๕๓
ป.๔๐๒/๒๕๕๙	๙๙๙
ป.๔๐๓/๒๕๕๙	๓๖๕, ๑๑๔๘
ป.๔๐๖/๒๕๕๙	๔๙๐
ป.๔๐๘/๒๕๕๙	๖๗๐
ป.๔๑๔/๒๕๕๙	๙๕๒
ป.๔๑๗/๒๕๕๙	๖๒๑
ป.๔๑๘/๒๕๕๙	๖๖๑
ป.๔๒๒/๒๕๕๙	๑๕๒
ป.๔๒๘/๒๕๕๙	๑๑๗๘
ป.๔๒๙/๒๕๕๙	๕๑, ๑๒๖๐
ป.๔๓๑/๒๕๕๙	๑๕๒๙
ป.๔๓๒/๒๕๕๙	๑๑๕๙
ป.๔๓๕/๒๕๕๙	๙๙๒, ๑๐๒๘
ป.๔๓๗/๒๕๕๙	๑๔๐๒
ป.๔๔๒/๒๕๕๙	๖๖๕
ป.๔๔๔/๒๕๕๙	๓๔, ๑๒๙๗
ป.๔๕๐/๒๕๕๙	๔๑๑
ป.๔๖๔/๒๕๕๙	๑๓๘๕
ป.๔๖๘/๒๕๕๙	๑๓๘๙
ป.๔๗๓/๒๕๕๙	๕๕๓
ป.๔๘๐/๒๕๕๙	๔๐๘



พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๔๘๖/๒๕๕๙	๖๑๘
ป.๕๐๑/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๕๐๒/๒๕๕๙	๑๒๑๒
ป.๕๑๒/๒๕๕๙	๖๙๐
ป.๕๑๔/๒๕๕๙	๑๑๖๒
ป.๕๒๘/๒๕๕๙	๕๓๐
ป.๕๔๔/๒๕๕๙	๑๐๗
ป.๕๕๙/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๕๖๒/๒๕๕๙	๘๕๘
ป.๕๖๖/๒๕๕๙	๑๕๓๘
ป.๕๗๓/๒๕๕๙	๗๕๐
ป.๕๘๑/๒๕๕๙	๑๓๖
ป.๕๘๙/๒๕๕๙	๑๐๙๖
ป.๕๙๕/๒๕๕๙	๕๓๓
ป.๕๙๖/๒๕๕๙	๓๗๔
ป.๖๐๕/๒๕๕๙	๑๖๔๕
ป.๖๑๕/๒๕๕๙	๑๕๑๐
ป.๖๑๙-๖๒๐/๒๕๕๙	๔๑๗
ป.๖๒๘/๒๕๕๙	๑๖๔๑
ป.๖๒๙-๖๓๒/๒๕๕๙	๑๔๐๕
ป.๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๙	๘๓๗
ป.๖๕๓/๒๕๕๙	๑๖๕๐
ป.๖๖๐/๒๕๕๙	๔๑๖
ป.๖๗๕/๒๕๕๙	๑๓๙๓
ป.๖๗๖/๒๕๕๙	๔๑๒
ป.๖๗๗/๒๕๕๙	๑๐๗๗
ป.๖๙๗/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)	๓๕
ป.๗๐๑-๗๐๒/๒๕๕๙	๓๒๒

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๗๑๑/๒๕๕๙	๕, ๑๑
ป.๗๒๐/๒๕๕๙	๕๕๗
ป.๗๒๒/๒๕๕๙	๑๓๖๕
ป.๗๒๙/๒๕๕๙	๑๕๐๑
ป.๗๓๒/๒๕๕๙	๑๔๓๓
ป.๗๓๓/๒๕๕๙	๑๓๙๘
ป.๗๔๒-๗๔๓/๒๕๕๙	๗๑๕
ป.๗๔๔/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๗๖๒/๒๕๕๙	๕๖๐
ป.๗๗๓/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๗๗๖/๒๕๕๙	๑๔๕๑
ป.๗๗๘/๒๕๕๙	๑๑๔๔
ป.๗๗๙/๒๕๕๙	๑๔๗๖
ป.๗๙๘/๒๕๕๙	๖
ป.๘๑๐/๒๕๕๙	๑๐๙๘
ป.๘๑๘/๒๕๕๙	๑๑๐๓
ป.๘๔๐/๒๕๕๙	๑๐๗๙, ๑๐๙๖
ป.๘๔๖/๒๕๕๙	๔๗๐, ๑๑๓๔
ป.๘๕๓/๒๕๕๙	๑๑๙๒
ป.๘๖๑/๒๕๕๙	๑๔๓๐
ป.๘๖๓/๒๕๕๙	๑๓๘๓
ป.๘๖๔/๒๕๕๙	๖๓๐
ป.๘๘๑/๒๕๕๙	๑๖๓๐
ป.๘๘๕/๒๕๕๙	๒๖๙, ๑๒๖๔
ป.๘๙๑/๒๕๕๙	๑๕๙๙
ป.๙๑๓/๒๕๕๙	๑๕๘๔
ป.๙๔๖/๒๕๕๙	๑๑๒๑
ป.๙๔๗/๒๕๕๙	๑๑๕๒



พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
ป.๙๔๙-๙๕๐/๒๕๕๙	๑๑๗๑
ป.๙๖๕/๒๕๕๙	๑๙๐
ป.๑๐๐๕/๒๕๕๙	๑๕๙๒
ป.๑๐๑๖/๒๕๕๙	๑๑๓๙
ป.๑๑๐๔/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๑๑๕๒/๒๕๕๙	๙๖๓
ป.๑๑๙๙/๒๕๕๙	๔๑๙, ๕๒๓
ป.๑๑๙๙/๒๕๕๙	๔๗๙, ๑๑๑๙
ป.๑๒๒๗/๒๕๕๙	๑๗๔, ๑๒๐๔
ป.๑๒๕๙-๑๒๖๐/๒๕๕๙	๑๓๔๓
ป.๑๒๗๑/๒๕๕๙	๑๓๑๖
ป.๑๒๗๕/๒๕๕๙	๙๕๑
ป.๑๒๙๐/๒๕๕๙	๑๓๙๑
ป.๑๓๓๖/๒๕๕๙	๑๖๓๙
ป.๑๓๖๙/๒๕๕๙	๖๔๙
ป.๑๓๙๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)	๙๖๖
ป.๑๓๙๙/๒๕๕๙	๑๑๙๕
ป.๑๔๐๕/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๑๔๑๒/๒๕๕๙	๑๑๑๔
ป.๑๕๙๗/๒๕๕๙	๑๖๓๕
ปป.๑๑/๒๕๕๙	๑๖๐๙
ปป.๑๒/๒๕๕๙	๗
ปป.๑๓/๒๕๕๙	๑๖๑๔
ปป.๑๔/๒๕๕๙	๑๕๖๗
ปป.๑๗/๒๕๕๙	๑๕๖๗
ปป.๑๙/๒๕๕๙	๑๕๖๗
ปป.๒๐/๒๕๕๙	๑๕๖๗
ปศ.๓๒/๒๕๕๙	๕๓๖, ๖๙๗



ดัชนีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๘

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
พ.๑๗/๒๕๕๘	๒๔๒
พ.๒๐/๒๕๕๘	๒๑๔
พ.๓๐/๒๕๕๘	๖๓
พ.๓๑/๒๕๕๘	๙๑
พ.๔๗/๒๕๕๘	๒๐๘
พ.๔๘/๒๕๕๘	๒๘๔
พ.ส.๗/๒๕๕๘	๒๑๕, ๒๘๒
ป.๓๖๗/๒๕๕๘	๔๐๓
ป.๖๗๖/๒๕๕๘	๓๒๘, ๔๐๗
ป.๙๓๙/๒๕๕๘	๓๒๘
ป.๑๐๕๔-๑๐๕๕/๒๕๕๘	๓๒๘
ป.ส.๓๐/๒๕๕๘ (จำ)	๓๙๑, ๓๙๗
๑๘๔/๒๕๕๘	๑๓๑, ๑๓๔, ๑๗๓, ๑๘๘
๑๘๘/๒๕๕๘	๔๗
๑๙๓/๒๕๕๘	๑๓๔
๑๙๖/๒๕๕๘	๑๓๕
๑๙๗/๒๕๕๘	๗๙
๒๐๒/๒๕๕๘	๓๐๖
๒๐๓/๒๕๕๘	๓๓๑
๒๐๖/๒๕๕๘	๘๙
๒๐๙/๒๕๕๘	๓๗๗
๒๑๓/๒๕๕๘	๒๕๒
๒๑๙/๒๕๕๘	๑๓๘
๒๒๓/๒๕๕๘	๒๓๒
๒๒๔/๒๕๕๘	๓๙๓
๒๒๕/๒๕๕๘	๘๑



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๒๒๙/๒๕๕๘	๓๕๘
๒๓๐/๒๕๕๘	๒๕๔
๒๓๓/๒๕๕๘	๓๐๙
๒๓๖/๒๕๕๘	๑๔๙
๒๓๘/๒๕๕๘	๑๘๔, ๑๘๕
๒๔๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)	๓๖๖
๒๔๖/๒๕๕๘	๕๖
๒๔๗/๒๕๕๘	๑๑๒
๒๔๘/๒๕๕๘	๙๒
๒๕๐/๒๕๕๘	๒๑, ๒๔
๒๕๒/๒๕๕๘	๒๒๕
๒๕๓/๒๕๕๘	๔๓๙
๒๕๔/๒๕๕๘	๒๔๐
๒๖๑/๒๕๕๘	๑๐๑
๒๖๒/๒๕๕๘	๖
๒๖๓/๒๕๕๘	๓๔๑
๒๖๔/๒๕๕๘	๔๒๖, ๔๓๑
๒๖๕/๒๕๕๘	๓๗๘
๒๖๘/๒๕๕๘	๓๗๙
๒๖๙/๒๕๕๘	๗๐
๒๗๔/๒๕๕๘	๔๑
๒๗๕/๒๕๕๘	๓๔๑
๒๗๘/๒๕๕๘	๘๕
๒๘๓/๒๕๕๘	๔๒๐
๒๘๕/๒๕๕๘	๒๖๙
๒๘๗/๒๕๕๘	๒๑๒
๒๘๘/๒๕๕๘	๑๗๘
๒๙๐/๒๕๕๘	๓๙๖, ๔๐๕

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๒๙๑/๒๕๕๘	๓๙๖, ๔๐๕
๒๙๖/๒๕๕๘	๓๖๑
๒๙๗/๒๕๕๘	๓๖๔
๒๙๙/๒๕๕๘	๒๑๑
๓๐๐/๒๕๕๘	๒๐๙
๓๐๒/๒๕๕๘	๒๓๗
๓๐๔/๒๕๕๘	๒๙๗
๓๐๕/๒๕๕๘	๗๑
๓๐๖/๒๕๕๘	๑๔๕, ๑๗๕
๓๐๗/๒๕๕๘	๓๐๕
๓๐๙/๒๕๕๘	๒๙๐
๓๑๑/๒๕๕๘	๒๒๒
๓๑๒/๒๕๕๘	๒๔๗
๓๑๕/๒๕๕๘	๒๖๑
๓๑๖/๒๕๕๘	๓๔๓
๓๑๗/๒๕๕๘	๒๐๒
๓๑๘/๒๕๕๘	๒๙๗
๓๑๙/๒๕๕๘	๖๘
๓๒๑/๒๕๕๘	๒๗๗
๓๒๔/๒๕๕๘	๓๘๐
๓๒๖/๒๕๕๘	๓๔๘
๓๒๗/๒๕๕๘	๓๔๘
๓๒๘/๒๕๕๘	๓๖๙
๓๒๙/๒๕๕๘	๔๓
๓๓๑/๒๕๕๘	๓๘๑
๓๓๒/๒๕๕๘	๒๙๙
๓๓๕/๒๕๕๘	๔๔
๓๓๖/๒๕๕๘	๓๘๙, ๔๐๖



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๓๕๗/๒๕๕๘	๓๖๗
๓๖๑/๒๕๕๘	๘๑
๓๖๖-๓๖๗/๒๕๕๘	๓๙๒
๓๖๘/๒๕๕๘	๒๖๓
๓๗๑/๒๕๕๘	๒๓๕
๓๗๓/๒๕๕๘	๒๔๑
๓๗๔/๒๕๕๘	๒๑๐
๓๗๕/๒๕๕๘	๕๙
๓๗๖/๒๕๕๘	๒๓๖
๓๗๘/๒๕๕๘	๓๘๙
๓๘๑/๒๕๕๘	๓๘๑
๓๘๓/๒๕๕๘	๗๑
๓๘๔/๒๕๕๘	๑๘๖
๓๘๗/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๖, ๔๓๑
๓๘๘/๒๕๕๘	๓๓๕
๓๘๙/๒๕๕๘	๑๒๕, ๑๕๔
๓๙๑/๒๕๕๘	๒๘๙
๓๙๓/๒๕๕๘	๒๘๙, ๒๙๑
๓๙๔/๒๕๕๘	๗๘
๓๙๕/๒๕๕๘	๖๔
๓๙๖/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๖, ๔๓๑
๓๙๗/๒๕๕๘	๑๓๓
๓๙๘/๒๕๕๘	๒๓๑
๓๙๙/๒๕๕๘	๔๒๐
๔๐๓/๒๕๕๘	๗๒
๔๐๕/๒๕๕๘	๒๓๗, ๒๗๘
๔๐๖/๒๕๕๘	๑๖๑
๔๐๗/๒๕๕๘	๓๗๕, ๔๓๓, ๔๓๖

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๔๑๒/๒๕๕๘	๑๗๔, ๑๘๒
๔๑๓/๒๕๕๘	๕๓
๔๑๔/๒๕๕๘	๒๖๔
๔๑๕/๒๕๕๘	๓๘๕
๔๑๖/๒๕๕๘	๔๗
๔๑๘/๒๕๕๘	๓๐๕
๔๑๙/๒๕๕๘	๒๙๒
๔๒๐/๒๕๕๘	๘๙
๔๒๒/๒๕๕๘	๗๒
๔๒๔/๒๕๕๘	๗๒
๔๒๕/๒๕๕๘	๖๖
๔๒๗/๒๕๕๘	๒๙๔
๔๓๐/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๗, ๔๓๑
๔๔๒/๒๕๕๘	๓๐๕
๔๔๔/๒๕๕๘	๖๐
๔๔๖/๒๕๕๘	๒๘๗
๔๔๙/๒๕๕๘	๖๑
๔๕๑/๒๕๕๘	๑๒๙
๔๕๒/๒๕๕๘	๘๒
๔๕๔-๔๕๕/๒๕๕๘	๓๑๑
๔๕๖/๒๕๕๘	๒๔๙
๔๕๘/๒๕๕๘	๓๐๓
๔๖๒/๒๕๕๘	๑๗๗
๔๖๓/๒๕๕๘	๘๕
๔๖๕/๒๕๕๘	๗๓
๔๖๗/๒๕๕๘	๑๗๖
๔๖๘/๒๕๕๘	๑๗๖
๔๗๐/๒๕๕๘	๘๓



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๔๗๑/๒๕๕๘	๓๓๕
๔๗๒/๒๕๕๘	๓๓๕
๔๗๓/๒๕๕๘	๙๙
๔๗๔/๒๕๕๘	๗๙
๔๗๘/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๗, ๔๓๑
๔๘๓/๒๕๕๘	๑๗๙
๔๘๕/๒๕๕๘	๒๒๐
๔๘๗/๒๕๕๘	๑๘๕
๔๘๙/๒๕๕๘	๙๖
๔๙๐/๒๕๕๘	๙๖
๔๙๑/๒๕๕๘	๙๖
๔๙๒/๒๕๕๘	๙๖
๔๙๕/๒๕๕๘	๓๓๕
๔๙๖/๒๕๕๘	๒๙๐
๕๐๑/๒๕๕๘	๙๔
๕๐๕/๒๕๕๘	๓๔๘
๕๐๗/๒๕๕๘	๔๗
๕๐๘/๒๕๕๘	๓๕๖
๕๐๙/๒๕๕๘	๖๗
๕๑๑/๒๕๕๘	๓๔๓
๕๑๓/๒๕๕๘	๖๘
๕๑๔/๒๕๕๘	๑๑๕
๕๑๕/๒๕๕๘	๓๐๘
๕๑๖/๒๕๕๘	๒๒๙
๕๑๗/๒๕๕๘	๓๓๗
๕๑๘/๒๕๕๘	๓๙๙
๕๑๙/๒๕๕๘	๓๓๘
๕๒๑/๒๕๕๘	๓๗๗

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๕๓๐/๒๕๕๘	๒๕๙, ๒๗๔, ๒๗๙
๕๓๔/๒๕๕๘	๒๓๓
๕๓๕/๒๕๕๘	๘, ๖๐
๕๓๘/๒๕๕๘	๓๘๖
๕๔๐/๒๕๕๘	๒๙๕
๕๔๒/๒๕๕๘	๓๒๑, ๓๓๙
๕๔๓/๒๕๕๘	๑๓๘, ๑๘๕
๕๔๕/๒๕๕๘	๓๑๗
๕๔๗/๒๕๕๘	๑๗๒
๕๔๙/๒๕๕๘	๓๗๖
๕๕๓/๒๕๕๘	๒๙๔
๕๕๕/๒๕๕๘	๓๙๘
๕๕๗/๒๕๕๘	๓๗๗, ๔๔๑
๕๖๑/๒๕๕๘	๑๔๑, ๑๔๕, ๒๕๔
๕๖๓/๒๕๕๘	๔๒๑
๕๖๔/๒๕๕๘	๓๕๙, ๔๒๒, ๔๓๑
๕๖๕/๒๕๕๘	๑๗, ๒๑๘, ๒๕๓
๕๖๙/๒๕๕๘	๗๙
๕๗๑/๒๕๕๘	๒๑๖
๕๗๒/๒๕๕๘	๑๙๓
๕๗๓/๒๕๕๘	๔๔
๕๗๔/๒๕๕๘	๕๗
๕๗๖/๒๕๕๘	๘๙
๕๗๗/๒๕๕๘	๔๒๓
๕๘๐/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๘, ๔๓๑
๕๘๑/๒๕๕๘	๘๐
๕๘๔/๒๕๕๘	๗๔
๕๘๖/๒๕๕๘	๓๒๑



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๕๙๗/๒๕๕๘	๒๑๐
๕๙๑/๒๕๕๘	๒๒๒
๕๙๔/๒๕๕๘	๓๐๖
๕๙๖/๒๕๕๘	๗๔
๕๙๘/๒๕๕๘	๑๙๒
๕๙๙/๒๕๕๘	๒๖๕
๖๐๑/๒๕๕๘	๖, ๖๔
๖๐๓/๒๕๕๘	๓๙๙
๖๐๖/๒๕๕๘	๒๙๒
๖๐๗/๒๕๕๘	๙๖
๖๐๘/๒๕๕๘	๒๔๙
๖๐๙/๒๕๕๘	๖๐
๖๑๓/๒๕๕๘	๓๐๙
๖๑๔/๒๕๕๘	๑๕๖
๖๑๕/๒๕๕๘	๙๐, ๓๓๗
๖๑๘/๒๕๕๘	๙๒
๖๑๙/๒๕๕๘	๔๙, ๒๔๔
๖๒๑/๒๕๕๘	๑๙๑
๖๒๒/๒๕๕๘	๙๙
๖๒๓/๒๕๕๘	๓๗๗
๖๒๔/๒๕๕๘	๑๔๗
๖๒๖/๒๕๕๘	๖๒
๖๒๙/๒๕๕๘	๓๗๗
๖๒๕/๒๕๕๘	๑๔๗
๖๒๗/๒๕๕๘	๑๔๑, ๑๔๕
๖๓๓/๒๕๕๘	๔๒๑
๖๓๔/๒๕๕๘	๙๔
๖๓๗/๒๕๕๘	๖, ๔๘

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๖๓๙/๒๕๕๘	๕๑
๖๔๐/๒๕๕๘	๒๖๖
๖๔๔/๒๕๕๘	๒๕๘
๖๔๖/๒๕๕๘	๔๒๔
๖๔๗/๒๕๕๘	๓๔๖
๖๔๘/๒๕๕๘	๒๔๔, ๒๗๗
๖๔๙/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๘, ๔๓๑
๖๕๐/๒๕๕๘	๓๓๕, ๔๒๘, ๔๓๑
๖๕๒/๒๕๕๘	๔๒๒
๖๕๔/๒๕๕๘	๒๗๑
๖๖๐/๒๕๕๘	๒๖๕
๖๖๑/๒๕๕๘	๔๕
๖๖๔/๒๕๕๘	๘๓
๖๖๖/๒๕๕๘	๒๕๘
๖๖๘/๒๕๕๘	๖๕
๖๖๙/๒๕๕๘	๔๐
๖๗๐/๒๕๕๘	๒๖๗, ๒๘๓
๖๗๒/๒๕๕๘	๔๒๓, ๔๓๒, ๔๓๙
๖๗๖/๒๕๕๘	๗๔
๖๘๐/๒๕๕๘	๒๕๕
๖๘๗/๒๕๕๘	๙๒
๖๘๘/๒๕๕๘	๓๐๕
ป.ส.๑๒/๒๕๕๘	๓๓๔
ป.ส.๑๔/๒๕๕๘	๒๗, ๓๘, ๑๐๔
ป.ส.๑๕/๒๕๕๘	๑๐๕, ๓๓๗
ป.ส.๑๖/๒๕๕๘	๓๓๔
ป.ส.๑๘/๒๕๕๘	๓๒๙
ป.ส.๒๐/๒๕๕๘	๒๑๙



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
คส.๒๑/๒๕๕๘	๓๙๐
คส.๒๔/๒๕๕๘	๑๓๐
คส.๒๖/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๒๗/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๓๑/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๓๖/๒๕๕๘	๓๕๑
คส.๔๕/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๔๖/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๔๗/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๔๘/๒๕๕๘	๑๐๖
คส.๕๐/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๕๑-๕๒/๒๕๕๘	๓๓๑, ๔๔๐
คส.๕๗/๒๕๕๘	๒๙๖
คส.๖๐/๒๕๕๘	๒๙๑
คส.๖๑/๒๕๕๘	๒๙๑
คส.๖๔/๒๕๕๘	๓๕๒
คป.๒๔/๒๕๕๘	๓๓๕
คป.๒๕/๒๕๕๘	๓๐๖
คป.๒๙/๒๕๕๘	๒๒๓
คป.๓๓/๒๕๕๘	๑๒๐
คป.๔๓/๒๕๕๘	๖๕
คป.๔๔/๒๕๕๘	๓๑๐
คป.๔๕/๒๕๕๘	๓๓๙
คป.๔๙/๒๕๕๘	๓๑๙
คป.๕๐/๒๕๕๘	๓๑๙
คป.๕๔/๒๕๕๘	๒๕๗
คป.๕๖/๒๕๕๘	๔๒๙, ๔๓๑
คป.๕๗/๒๕๕๘	๓๑๙

พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
คป.๕๘/๒๕๕๘	๓๑๒
คป.๖๓/๒๕๕๘	๓๑๘
คป.๖๔/๒๕๕๘	๓๑๘
คป.๖๖/๒๕๕๘	๓๑๘
คป.๗๓/๒๕๕๘	๒๖๐
คป.๗๖/๒๕๕๘	๕๒
คป.๗๗/๒๕๕๘	๒๘
คป.๘๑/๒๕๕๘	๓๘๖
คป.๘๔/๒๕๕๘	๑๒๐
คป.๘๖/๒๕๕๘	๒๕๖
คป.๘๘/๒๕๕๘	๒๕, ๑๙๖
คป.๘๙/๒๕๕๘	๒๗๙
คป.๙๐/๒๕๕๘	๓๑๙
คป.๙๑/๒๕๕๘	๑๖๓
คป.๙๒/๒๕๕๘	๒๓๙
คป.๙๓/๒๕๕๘	๓๑๘
คป.๙๔/๒๕๕๘	๓๔๙
คป.๙๖/๒๕๕๘	๓๖๗
คป.๑๐๐/๒๕๕๘	๓๖๗
คป.๑๐๒/๒๕๕๘	๔๒๑
คป.๑๐๔/๒๕๕๘	๓๙๕
คป.๑๐๕/๒๕๕๘	๓๕๓
คป.๑๐๖/๒๕๕๘	๒๒๔, ๒๗๕
คป.๑๐๙/๒๕๕๘	๓๙๒
คป.๑๑๑/๒๕๕๘	๓๓๑
คป.๑๑๓/๒๕๕๘	๒๖, ๒๓๙, ๓๔๕
คป.๑๑๔/๒๕๕๘	๒๙, ๑๙๙
คป.๑๑๕/๒๕๕๘	๒๔๗



พ.ศ. ๒๕๕๘	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
คป.๑๒๕/๒๕๕๘	๑๗๗
คป.๑๒๗/๒๕๕๘	๒๕, ๒๖, ๒๐๔, ๒๐๕, ๒๓๐, ๒๓๘, ๒๘๔
คป.๑๒๘/๒๕๕๘	๒๓๑
คป.๑๒๙/๒๕๕๘	๓๔๔
คป.๑๓๑/๒๕๕๘	๔๑
คป.๑๓๖/๒๕๕๘	๒๒๖
คป.๑๔๗/๒๕๕๘	๓๒๙
คป.๑๕๐/๒๕๕๘	๓๕๕
คป.๑๕๑/๒๕๕๘	๑๔๗
คป.๑๕๒/๒๕๕๘	๒๖๒, ๒๘๐, ๓๓๐
คป.๑๕๓/๒๕๕๘	๓๗๘
คป.๑๖๓/๒๕๕๘	๓๔๙
คป.๑๖๖/๒๕๕๘	๒๔๒
คป.๑๖๗/๒๕๕๘	๑๗๗
คป.๑๖๙/๒๕๕๘	๕๒
คป.๑๗๑/๒๕๕๘	๓๕๕



ดัชนีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
พ.๑/๒๕๕๙	๒๑๓, ๒๘๓
พ.๑๒/๒๕๕๙	๒๐๗
พ.๑๓/๒๕๕๙	๑๖, ๒๑๓
พ.๑๔/๒๕๕๙	๒๐๗
พ.๑๕/๒๕๕๙	๑๒๘
พ.๑๘/๒๕๕๙	๑๖, ๒๐๘
พ.๒๐/๒๕๕๙	๒๙, ๑๕๓
ป.๖๓๗/๒๕๕๙	๔๐๔
ป.๖๗๙/๒๕๕๙	๓๙๗
๑/๒๕๕๙	๒๗๓
๒/๒๕๕๙	๓๘
๕/๒๕๕๙	๔๖
๖/๒๕๕๙	๑๘, ๑๘๗
๗/๒๕๕๙	๓๖๒
๘/๒๕๕๙	๒๒, ๑๙๒
๑๐/๒๕๕๙	๔๔๒
๑๒/๒๕๕๙	๑๑๓
๑๕/๒๕๕๙	๒๙๓
๑๖/๒๕๕๙	๒๙๓
๑๗/๒๕๕๙	๒๙๕
๒๒/๒๕๕๙	๒๙๖, ๔๓๕
๒๗/๒๕๕๙	๙๓
๒๘/๒๕๕๙	๔๒๔
๒๙/๒๕๕๙	๓๘๗
๓๐/๒๕๕๙	๒๐
๓๓/๒๕๕๙	๑๙๗



พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๓๔/๒๕๕๙	๙๔
๓๕/๒๕๕๙	๓๙๒
๓๖/๒๕๕๙	๗๕
๓๗/๒๕๕๙	๑๙๙
๓๘/๒๕๕๙	๓๖๐
๔๑/๒๕๕๙	๒๒๗
๔๗/๒๕๕๙	๓๓๕
๔๙/๒๕๕๙	๑๒๔
๕๐/๒๕๕๙	๑๒๔
๕๑/๒๕๕๙	๑๒๔
๕๒/๒๕๕๙	๑๒๔
๕๔/๒๕๕๙	๑๒๒
๕๖/๒๕๕๙	๑๗๗
๖๔/๒๕๕๙	๕๙
๖๖/๒๕๕๙	๓๓๒, ๓๓๓, ๓๓๕
๖๗/๒๕๕๙	๔๐, ๑๕๙, ๑๗๓
๗๑/๒๕๕๙	๑๑๙
๗๒/๒๕๕๙	๙, ๑๒
๗๔/๒๕๕๙	๒๗๔, ๒๗๙
๗๕/๒๕๕๙	๒๕๐
๗๖/๒๕๕๙	๓๑๔
๗๘/๒๕๕๙	๙๗
๘๔/๒๕๕๙	๑๗๖
๘๕/๒๕๕๙	๗๕
๘๑/๒๕๕๙	๒๙, ๑๐๙
๘๒/๒๕๕๙	๓๓๓, ๔๐๖
๘๓/๒๕๕๙	๓๐๔
๘๖/๒๕๕๙	๑๓๗

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๙๘/๒๕๕๙	๔๐๐
๑๐๐/๒๕๕๙	๓๒๗
๑๐๕/๒๕๕๙	๒๑, ๓๐
๑๐๙/๒๕๕๙	๓๖, ๔๙
๑๑๐/๒๕๕๙	๗๖
๑๑๑/๒๕๕๙	๙
๑๑๒/๒๕๕๙	๑๒๔
๑๑๓/๒๕๕๙	๑๒๔
๑๑๔/๒๕๕๙	๑๒๔
๑๑๙/๒๕๕๙	๑๒๔
๑๒๓/๒๕๕๙	๒๓
๑๒๔/๒๕๕๙	๔๓๗
๑๒๕/๒๕๕๙	๑๔๓
๑๒๙/๒๕๕๙	๖
๑๓๐/๒๕๕๙	๓๙๔
๑๓๑/๒๕๕๙	๒๖๔
๑๓๒/๒๕๕๙	๓๙๓
๑๓๓/๒๕๕๙	๒๗๒
๑๓๔/๒๕๕๙	๓๓๕, ๔๒๙, ๔๓๑
๑๓๕/๒๕๕๙	๑๔๐
๑๓๙/๒๕๕๙	๔๙, ๓๗๑
๑๔๐/๒๕๕๙	๒๗๗
๑๔๑/๒๕๕๙	๔๙, ๙๔, ๓๗๑
๑๔๒/๒๕๕๙	๔๙, ๙๔, ๓๗๑
๑๔๓/๒๕๕๙	๔๒๔
๑๔๙/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)	๑๒๑
๑๕๒/๒๕๕๙	๓๔๗
๑๕๓/๒๕๕๙	๓๐๕



พ.ศ. ๒๕๕๗	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๑๕๔/๒๕๕๗	๓๑๔
๑๕๕/๒๕๕๗	๑๒๔
๑๕๖/๒๕๕๗	๑๒๔
๑๕๗/๒๕๕๗	๑๒๔
๑๕๘/๒๕๕๗	๓๖๑
๑๖๑/๒๕๕๗	๒๗๒
๑๖๔/๒๕๕๗	๔๓๔
๑๖๗/๒๕๕๗	๓๓
๑๖๘/๒๕๕๗	๖๖
๑๖๙/๒๕๕๗	๑๒๒
๑๗๑/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๑๗๖/๒๕๕๗	๒๖, ๒๒๘
๑๗๗/๒๕๕๗	๓๕, ๒๓๓, ๒๘๒
๑๗๘/๒๕๕๗	๓๓๕
๑๘๐/๒๕๕๗	๕๘
๑๘๖/๒๕๕๗	๒๒, ๒๒๑
๑๘๗/๒๕๕๗	๓๔๐, ๓๖๙
๑๘๓/๒๕๕๗	๖๗
๑๘๔/๒๕๕๗	๒๕๑
๑๘๕/๒๕๕๗	๔๐๑
๑๘๖/๒๕๕๗	๓๘๓
๑๘๗/๒๕๕๗	๗๖
๑๘๘/๒๕๕๗	๓๑, ๓๗
๒๐๒/๒๕๕๗	๔๓๘
๒๐๓/๒๕๕๗	๑๒๖
๒๐๔/๒๕๕๗	๒๖๖
๒๐๖/๒๕๕๗	๗, ๒๖๘
๒๐๗/๒๕๕๗	๓๒, ๒๖๒

พ.ศ. ๒๕๕๗	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๒๐๘/๒๕๕๗	๒๓, ๔๕, ๒๓๔, ๒๕๕
๒๑๑/๒๕๕๗	๔๒๐
๒๑๒/๒๕๕๗	๘๗
๒๑๔/๒๕๕๗	๑๔๔
๒๑๗/๒๕๕๗	๓๘๓
๒๑๘/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๑๙/๒๕๕๗	๑๕๗
๒๒๑/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๒๒/๒๕๕๗	๒๑๑
๒๒๓/๒๕๕๗	๑๑๕
๒๒๔/๒๕๕๗	๕๘
๒๒๕/๒๕๕๗	๕๗
๒๒๖/๒๕๕๗	๔๒๙, ๔๓๑
๒๒๗/๒๕๕๗	๗๖
๒๒๘/๒๕๕๗	๗๗
๒๓๐/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๒/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๓/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๔/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๕/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๖/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๗/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๘/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๓๙/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๔๐/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๔๑/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๔๓/๒๕๕๗	๑๒๔
๒๔๔/๒๕๕๗	๑๒๔



พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๒๔๖/๒๕๕๙	๒๓๒
๒๔๗/๒๕๕๙	๓๔๒
๒๕๐/๒๕๕๙	๑๙๗
๒๕๒/๒๕๕๙	๓๔, ๕๘
๒๕๖/๒๕๕๙	๓๕๐
๒๕๘/๒๕๕๙	๒๔๕
๒๖๐/๒๕๕๙	๒๔๕
๒๖๒/๒๕๕๙	๒๒๙
๒๖๓/๒๕๕๙	๔๒๕
๒๖๔/๒๕๕๙	๓๘๔
๒๖๕/๒๕๕๙	๓๓๕
๒๖๖/๒๕๕๙	๑๘๐, ๑๙๑
๒๖๗/๒๕๕๙	๓๓๐
๒๖๘/๒๕๕๙	๓๒๗, ๓๘๐, ๔๐๖
๒๗๐/๒๕๕๙	๒๕๖
๒๗๒/๒๕๕๙	๓๒๗, ๔๐๖
๒๗๔/๒๕๕๙	๙๓
๒๗๗/๒๕๕๙	๑๘๒
๒๗๘/๒๕๕๙	๑๙๕
๒๘๔/๒๕๕๙	๘๘
๒๘๕/๒๕๕๙	๒๒๙, ๒๘๒
๒๘๘/๒๕๕๙	๒๕๑
๒๙๑/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)	๑๑๗
๒๙๓/๒๕๕๙	๑๑๖
๒๙๔/๒๕๕๙	๓๓๕
๒๙๕/๒๕๕๙	๒๒๐, ๒๘๔
๒๙๘/๒๕๕๙	๑๖๙
๓๐๐/๒๕๕๙	๒๔๖, ๒๕๙

พ.ศ. ๒๕๕๙	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๓๐๒/๒๕๕๙	๗๗
๓๐๓/๒๕๕๙	๙๐
๓๐๔/๒๕๕๙	๒๗๖
๓๐๕/๒๕๕๙	๒๓๔
๓๐๖/๒๕๕๙	๒๙๕
๓๐๗/๒๕๕๙	๔๒
๓๐๘/๒๕๕๙	๙๙
๓๐๙/๒๕๕๙	๑๕๙
๓๑๐/๒๕๕๙	๒๓๐
๓๑๑/๒๕๕๙	๙๕
๓๑๒/๒๕๕๙	๒๗๐
๓๑๓/๒๕๕๙	๓๓๕
๓๑๔/๒๕๕๙	๓๓๕
๓๑๕/๒๕๕๙	๔๐๕, ๔๐๖
๓๑๖/๒๕๕๙	๓๓๕
๓๑๗/๒๕๕๙	๓๓๕
๓๑๘/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่)	๖๙, ๗๐, ๗๙
๓๑๙/๒๕๕๙	๑๐๓
๓๒๐/๒๕๕๙	๔๙, ๓๗๑
๓๒๑/๒๕๕๙	๑๔๙
๓๒๒/๒๕๕๙	๑๓
๓๒๓/๒๕๕๙	๑๐๐
๓๒๔/๒๕๕๙	๑๔๖
๓๒๕/๒๕๕๙	๒๙๙
๓๒๖/๒๕๕๙	๔๙, ๓๗๑
๓๒๗/๒๕๕๙	๑๗๑
๓๒๘/๒๕๕๙	๒๐๓
๓๒๙/๒๕๕๙	๔๙, ๓๗๑



พ.ศ. ๒๕๕๗	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๕๔๓/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๔๖/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๔๘/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๕๒/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๕๓/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๕๔/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๕๕/๒๕๕๗	๔๙, ๓๗๑
๕๕๗/๒๕๕๗	๑๖๙
๕๖๔/๒๕๕๗	๓๓๑
๕๗๓/๒๕๕๗	๑๗๑
๕๘๔/๒๕๕๗	๓๐๒
๕๘๗/๒๕๕๗	๙, ๑๓, ๑๕๙
๕๘๙/๒๕๕๗	๓๙๙
๖๑๑/๒๕๕๗	๑๙๑
๗๒๘/๒๕๕๗	๒๐๓, ๒๐๔
๗๔๒/๒๕๕๗	๒๐๐
๗๖๔/๒๕๕๗	๒๐๔
ป.ส.๓/๒๕๕๗	๓๙, ๑๔๓, ๑๙๕
ป.ส.๔/๒๕๕๗	๔๐๑
ป.ส.๕/๒๕๕๗	๓๕๙
ป.ส.๖/๒๕๕๗	๒๑๙
ป.ส.๗/๒๕๕๗	๙๙, ๑๐๙, ๒๑๗
ป.ส.๘/๒๕๕๗	๑๑๔
ป.ส.๙/๒๕๕๗	๓๙, ๓๐๐
ป.ส.๑๑/๒๕๕๗	๓๖๓
ป.ส.๑๒/๒๕๕๗	๑๑๑, ๑๓๒, ๑๕๕
ป.ส.๑๖/๒๕๕๗	๑๖๙
ป.ป.๖/๒๕๕๗	๓๐๗

พ.ศ. ๒๕๕๗	
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
คป.๘/๒๕๕๗	๒๒๕, ๒๒๗
คป.๑๐/๒๕๕๗	๒๒, ๒๔๓
คป.๑๒/๒๕๕๗	๒๐๑
คป.๑๓/๒๕๕๗	๓๕๓
คป.๒๓/๒๕๕๗	๓๒๘
คป.๒๔/๒๕๕๗	๔๒, ๑๖๓
คป.๒๖/๒๕๕๗	๑๖๕
คป.๓๐/๒๕๕๗	๒๐๑
คป.๓๗/๒๕๕๗	๒๘๐
คป.๔๕/๒๕๕๗	๒๘๗
คป.๕๐/๒๕๕๗	๒๑๘
คป.๕๑/๒๕๕๗	๓๒๐
คป.๕๒/๒๕๕๗	๑๘๓
คป.๕๖/๒๕๕๗	๓๔๕
คป.๕๘/๒๕๕๗	๓๒
คป.๖๐/๒๕๕๗	๓๔๕
คป.๖๔/๒๕๕๗	๑๘, ๒๑๕
คป.๖๘/๒๕๕๗	๒๑๖, ๔๓๐
คป.๗๒/๒๕๕๗	๓๐๑
คป.๗๘/๒๕๕๗	๒๖๑
คป.๘๐/๒๕๕๗	๒๔๘
คป.๘๐/๒๕๕๗	๑๒๒
คป.๘๖/๒๕๕๗	๖
คป.๑๑๖/๒๕๕๗	๑๖๖
คป.๑๑๘/๒๕๕๗	๑๖๖





คำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด

ที่ ๔๐ /๒๕๕๙

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ตามคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อรวบรวมคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่น่าสนใจเพิ่มเติม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึงปัจจุบัน และที่จะมีอีกในอนาคตให้มีความสมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ และคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ นั้น

เนื่องจากการแต่งตั้งและย้ายบุคลากรศาลปกครอง เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงให้ยกเลิกคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองใหม่ ดังนี้

- | | |
|-----------------------------|---------------|
| ๑. นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายสุชาติ มงคลเลิศพล | กรรมการ |
| ๓. นายอนุวัฒน์ ธาราแสง | กรรมการ |
| ๔. นายอนุพงศ์ สุขเกษม | กรรมการ |
| ๕. นายไชยเดช ตันติเวสส | กรรมการ |
| ๖. นายสุเมธ เตียววิศเรศ | กรรมการ |
| ๗. นายรังสิกร อุปพงศ์ | กรรมการ |
| ๘. นายวชิระ ขอบแต่ง | กรรมการ |
| ๙. นายหัสฎี ศรีวิเชียร | กรรมการ |
| ๑๐. นายदनัย ศรีโมรา | กรรมการ |
| ๑๑. นายจิตติคุณ แพงคุณ | กรรมการ |
| ๑๒. นายศิวศักดิ์ สินอวย | กรรมการ |
| ๑๓. นายวินัย รุ่งรักสกุล | กรรมการ |
| ๑๔. นายสัจจา เข้มนังาน | กรรมการ |

๑๕. นายไกรรัช เญวจิตร	กรรมการ
๑๖. ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด	กรรมการ
๑๗. ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ	กรรมการ
๑๘. นายวิรัช ร่มพงษ์พัฒนะ	กรรมการและเลขานุการ
๑๙. นายวิริยะ วัฒนสุชาติ	ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๐. นางสาวธันวรัตน์ ธนพิทักษ์	ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๑. นายไชยรัตน์ แขวงโสภา	ผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) รวบรวมข้อมูลคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้มีข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวแก่ตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง หน่วยงานของรัฐและสถาบันการศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) เสนอแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการฯ

(๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๐

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙



(นายปิยะ ปะตังทา)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะผู้จัดทำ

ประธานคณะผู้จัดทำ

นายปิยะ ประดั่งทา ประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะผู้จัดทำ

นายประสิทธิ์ศักดิ์	มีลาภ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายสุชาติ	มงคลเลิศพล	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายอนุวัฒน์	ธรรมาแสง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายอนุพงศ์	สุขเกษม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายไชยเดช	ตันติเวสส	รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด
นายสุเมธ	เด็ยวิศเรศ	รองอธิบดีศาลปกครองกลาง
นายรังสิกร	อุปพงศ์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายวชิระ	ชอบแต่ง	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายหัสฎี	ศรีวิเชียร	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายदनัย	ศรีโมรา	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายจิตติคุณ	แพ่งคุณ	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายศิวศักดิ์	สินอวย	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายวินัย	รุ่งรักสกุล	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายวิรัช	ร่วมพงษ์พัฒนา	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายสัจจา	เขม้นงาน	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายไกรรัช	เงยวิจิตร	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายเสิน	ครองระวะ	ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
นายยงยุทธ	อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ

ผู้รวบรวมข้อมูล

นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์
นางสาวธันว์รัตน์	ธนพิทักษ์	นางสาวปรีตตา	สดสง่า
นายสมชาย	จิตการุณ	นางสาวมารีสา	แก้วน้อย
นายสัณญา	นวลเจริญ	นางสาวพจนีย์	แดนประเทือง



นายไชยรัตน์	แขวงโสภา	นางสาววรรณ	ชลินทรวัฒน์
นางสาวสิรินาท	วิสุทธิวัชรกุล	นายเทพประสิทธิ์	ทองสิน
นางสาวศรัณย์พัทธ์	เจียงกุลอุดมเดช	นางวชิราภรณ์	อนุกุล
นางสาวสุชาดา	ศรีเกลี้ยง	นายสาธิต	ศรีทอง
นายชัชวาล	ขวัญแย้ม	นายพัชรพล	เตี้ยวัฒนานนท์
นายชวิต	เหล่าปียสกุล	นางสาววิภาวี	อู่ยถาวร
นางสาวชุตินา	บุญเต็ม	นางสาวมยุรฉัตร	วุฒิยาน
นายสรวิศ	เริ่มสุกรี	นางสาวกานต์ชิตา	ชิตานนท์
นายภูวนน	ประทุม	นายสุเมธ	จันทร์สุขเกษม
นายกฤตวรรณ	ทรงประโคน	นางสาวปัทมธร	เพ็ญศิริพันธ์
นางสาวจุฑามาศ	สุรินทร์		

ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

นายวิรัช	ร่วมพงษ์พัฒนา	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นางสาวธันว์รัตน์	ชนพิทักษ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นายไชยรัตน์	แขวงโสภา	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางวชิราภรณ์	อนุกุล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ



